

CA1
-86D31

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2021 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114653264>

CA1
- 86D31

ARBITRAL TRIBUNAL
ESTABLISHED BY AGREEMENT
OF OCTOBER 23, 1985
BETWEEN CANADA AND FRANCE

DISPUTE CONCERNING FILLETING
WITHIN THE GULF
OF ST. LAWRENCE

- Award of July 17, 1986 -

2

ARBITRAL TRIBUNAL
ESTABLISHED BY AGREEMENT
OF OCTOBER 23, 1985
BETWEEN CANADA AND FRANCE

DISPUTE CONCERNING FILLETING
WITHIN THE GULF
OF ST. LAWRENCE

- Award of July 17, 1986 -



ARBITRAL TRIBUNAL
ESTABLISHED BY AGREEMENT OF OCTOBER 23, 1985
BETWEEN CANADA AND FRANCE:
DISPUTE CONCERNING FILLETING
WITHIN THE GULF OF ST. LAWRENCE

The Tribunal, composed of:

Mr. Paul De VISSCHER, Chairman

Mr. Donat PHARAND

)

) Members

Mr. Jean-Pierre QUENEUDEC

)

Mr. Bernard DUTOIT, Registrar,

In the case concerning filleting within the Gulf of
St. Lawrence by the French trawlers covered by
Article 4 (b) of the Agreement between Canada and
France on their mutual fishing relations,
signed in Ottawa on March 27, 1972,

Between

CANADA,

represented by:

H.E. Ambassador Philippe Kirsch, Department of External
Affairs, as Agent,

assisted by:

Mr. T. Bradbrooke Smith, Q.C., Assistant Deputy Attorney
General, Department of Justice,

Mr. D.M. McRae, Professor in the Faculty of Law,
University of British Columbia,

Mr. Mark L. Jewett, Q.C., Department of Justice,

as Counsel,

Mr. Claude Emanuelli, Professor in the Faculty of Law,
University of Sherbrooke,

Mr. Paul Fauteux, Department of External Affairs,

Ms. Valerie Hughes, Department of Justice,

Ms. Ruth Ozols, Department of Justice,

Mr. Peter Splinter, Department of External Affairs,

as Legal Advisers,

Mr. Peter Hood, Department of Fisheries and Oceans,

Mr. James Jones, Department of Fisheries and Oceans,

Ms. Deborah S. Lawrence, Department of Fisheries and Oceans,

as Fisheries Advisers,

Mr. Michael Gardner, Economic Consultant, Halifax,

Mr. R. Douglas M. Macdonald, Department of External Affairs,

Mr. Michael Shepard, Fisheries Consultant, Victoria,

as Economic and Technical Advisers

Mr. R.J. Richards, Department of the Attorney General,
Government of Newfoundland and Labrador,

as Adviser,

and

THE FRENCH REPUBLIC,

represented by:

Mr. Gilbert Guillaume, Member of the Conseil d'Etat, Director
of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs,

as Agent,

assisted by:

Mr. Marc Plantegenest, Senator, Chairman of the General
Council, Saint-Pierre and Miquelon,

Mr. Bernard Leurquin, Prefect, Commissioner of the Republic,
Saint-Pierre and Miquelon,

Mr. Pierre-Michel Eisemann, Professor of Law, University of Clermont I,

Mr. Vincent Coussirat-Coustère, Professor of Law, University of Lille II,

Mr. Christian Bernier, Secretary for Foreign Affairs, Directorate of Legal Affairs, Ministry of Foreign Affairs,

as Counsel,

Mr. Emmanuel Decaux, Lecturer, Institute of Political Studies, Paris

as University Expert,

Mr. Jean-Luc Matthieu, Director of Overseas Economic and Social Affairs,

Mr. Daniel Reyss, Chief of Maritime Affairs,

Mr. Jacques Claude, Directorate of Economic and Social Affairs,

Mme. Elizabeth Didier-Montpezat, Directorate of Economic and Social Affairs,

as Experts from the Ministry of Overseas Departments and Territories,

Mr. Pierre Martin, Director of Maritime Fisheries and Marine Cultures

Mr. Maurice Fourneyron, Special Assistant to the Director of Maritime Fisheries and Marine Cultures

Mr. Arnaud Bordes, Section Chief, Directorate of Maritime Fisheries and Marine Cultures

Mr. Alain Beauvallaud, Chief of Maritime Affairs, Saint-Pierre and Miquelon,

as Experts from the State Secretariat for Maritime Affairs

Mr. Jean-Pierre Minet,

as Expert from the French Institute for Sea Research and Exploration (IFREMER),

Hereby finds as follows:

I. INTRODUCTION

1. A dispute has arisen between the Government of Canada and the Government of the French Republic concerning the interpretation of the Agreement between Canada and France on their mutual fishing relations, signed at Ottawa on March 27, 1972. As the two Governments have been unable to settle the dispute by way of negotiation, they have decided to resort to the arbitration procedures instituted by Article 10 of the Agreement of March 27, 1972.
2. The text of the Arbitration Agreement, dated October 23, 1985, is as follows:

"The Government of Canada and the Government of the French Republic (hereinafter "the Parties");

Considering the Agreement between Canada and France on their Mutual Fishing Relations, signed at Ottawa on March 27, 1972 (hereinafter "the Agreement");

Whereas a dispute has arisen between the Parties concerning the application of the Agreement;

Whereas the Parties have decided to refer this dispute to arbitration pursuant to Article 10 of the Agreement;

Have agreed as follows :

Article 1

1. An arbitral tribunal (hereinafter "the Tribunal") is established, composed of Donat Pharand, expert nominated by the Government of Canada, Jean-Pierre Quéneudec, expert nominated by the Government of the French Republic, and a third expert, Paul de Viisscher, who shall act as Chairman of the Tribunal.
2. If the expert nominated by the Government of Canada is unable to act, the Government of Canada shall promptly nominate another expert to replace him. If the expert nominated by the Government of the French Republic is unable to act, the Government of the French Republic shall promptly nominate another expert to replace him. If the third expert is unable to act, the two Governments shall promptly agree on a replacement, who shall not be a national of either Party.

Article 2

Ruling in accordance with international law, the Tribunal is requested to adjudicate the dispute between the Parties in respect of filleting within the Gulf of St. Lawrence by the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement between Canada and France on their Mutual Fishing Relations of March 27, 1972.

Article 3

Immediately following its constitution and after consulting the Parties, the Tribunal shall designate a Registrar.

Article 4

1. Within thirty days of the signing of this Agreement each Party shall designate an agent who will represent it before the Tribunal and shall communicate the name and address of the agent so designated to the other Party and to the Registrar.

2. Each agent so designated may nominate a deputy to act for him where necessary and may be assisted by such counsel, experts and staff as he deems necessary. The name and address of the deputy so nominated will be communicated in the same manner as that of the agent.

Article 5

1. The Tribunal is properly constituted only if all members are present.

2. Subject to the provisions of this Agreement, or unless otherwise agreed by the Parties, the procedure of the Tribunal shall be governed by Articles 67 to 78 of the 1907 Convention for the Pacific Settlement of International Disputes. Except as otherwise provided, the Tribunal shall determine its own procedure and all questions relating to the conduct of the arbitration.

3. All decisions of the Tribunal shall be made by a majority.

Article 6

1. Without prejudice to any question relating to the burden of proof, the proceedings before the Tribunal shall comprise two phases, one written and the other oral.

2. The written pleadings shall consist of:
 - (a) a memorial to be submitted by each Party to the other Party and to the Registrar on February 22nd 1986;
 - (b) a counter-memorial to be submitted by each Party to the other Party and to the Registrar two months after the submission of memorials;
 - (c) any further pleading the Tribunal deems necessary.
3. The oral proceedings shall commence six weeks after the submission of counter-memorials.
4. The Tribunal may extend any of these time limits by a maximum of 15 days, at the request of either Party or on its own initiative.
5. The Registrar shall notify the Parties of an address for the filing of their written pleadings and of any other documents.
6. Each Party shall consult the other Party prior to introducing into evidence or argument any diplomatic or other confidential correspondence between Canada and France. Neither Party shall invoke in support of its own position or to the detriment of the position of the other Party:
 - (a) proposals or counter-proposals made with a view to concluding this Agreement or any interim arrangement to be applied pending the award of the Tribunal;
 - (b) any such interim arrangement.
7. The written pleadings may not be made public until the oral proceedings have commenced. Each Party shall be responsible for making its own written pleadings public.

Article 7

1. The Tribunal shall sit at Geneva at a place and, subject to Article 6 paragraph 3, for such hours and on such days as it may determine after consultation with the agents.
2. The Tribunal may engage such staff and secure such services and equipment as it deems necessary.

Article 8

1. The written and oral pleadings shall be in French or in English. Decisions of the Tribunal shall be in both languages. Verbatim records of the oral proceedings shall be produced each day in the language in which each statement was delivered. Each Party may make public the verbatim records of its oral pleadings.

2. The Tribunal shall arrange for such translation and interpretation services as may be necessary and shall keep a verbatim record of all oral proceedings in French and in English.

Article 9

1. The remuneration of the members of the Tribunal and of the Registrar shall be borne equally by the Parties.

2. The general expenses of the arbitration shall be borne equally by the Parties. The Registrar shall keep a record and render a final account of these expenses.

3. Each Party shall bear its own expenses incurred in the preparation and presentation of its case.

Article 10

1. The Tribunal shall render its award within thirty days of the conclusion of the oral proceedings. This time limit may if necessary be extended by a maximum of 15 days by a decision of the Tribunal. The Tribunal shall sit from the date of commencement of the oral proceedings until the date it renders its award.

2. The Tribunal's award shall be fully reasoned. Each member shall have the right to attach an individual or dissenting opinion.

3. A signed copy of the award and of any individual or dissenting opinion shall be immediately handed to the agents or their deputies by the Chairman or by a member of the Tribunal designated by him. Each Party may make public the award and any individual or dissenting opinion.

4. The award of the Tribunal shall be final and binding and both Parties shall take all necessary steps to implement it.

5. Within 60 days of receipt of the award, either Party may refer to the Tribunal any dispute between the Parties as to the meaning and scope of the award.

Article 11

This Agreement shall enter into force on the date of signature,

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, duly authorized for this purpose by their respective Governments, have signed this Agreement,

DONE IN DUPLICATE at Paris this twenty-third day of October, 1985, in French and in English, each version being equally authentic."

3. The text of the Agreement of March 27, 1972 between Canada and France on their mutual fishing relations is as follows:

"The Government of Canada and the Government of France,

Having regard to the fact that the Canadian Government has deemed it necessary, notably with a view to ensuring the protection of Canadian fisheries, to adopt certain measures relating to the delimitation of the territorial sea and the fishing zones of Canada,

Considering it desirable to adapt to present circumstances their mutual relations in fishery matters,

Have agreed as follows:

Article 1

The Government of France renounces the privileges established to its advantage in fishery matters by the Convention signed at London, on April 8, 1904, between the United Kingdom and France. The present agreement supersedes all previous treaty provisions relating to fishing by French nationals off the Atlantic coast of Canada.

Article 2

In return, the Canadian Government undertakes in the event of a modification to the juridical regime relating to the waters situated beyond the present limits of the territorial sea and fishing zones of Canada on the Atlantic coast, to recognize the right of French nationals to fish in these waters subject to possible measures for the conservation of resources, including the establishment of quotas. The French Government undertakes for its part to grant reciprocity to Canadian nationals off the coast of Saint-Pierre and Miquelon.

Article 3

Fishing vessels registered in metropolitan France may continue to fish from January 15 to May 15 each year, up to May 15, 1986, on an equal footing with Canadian vessels, in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, east of the meridian of longitude 61 degrees 30 mins west, subject to the provisions of Articles 5 and 6.

Article 4

In view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours:

(a) French coastal fishing boats registered in Saint-Pierre and Miquelon may continue to fish in the areas where they have traditionally fished along the coasts of Newfoundland, and Newfoundland coastal fishing boats shall enjoy the same right along the coasts of Saint-Pierre and Miquelon;

(b) A maximum of ten French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, of a maximum length of 50 metres, may continue to fish along the coasts of Newfoundland, of Nova Scotia (with the exception of the Bay of Fundy), and in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian trawlers; Canadian trawlers registered in the ports on the Atlantic coast of Canada may continue to fish along the coasts of Saint-Pierre and Miquelon on an equal footing with French trawlers.

Article 5

French fishing vessels covered by the provision of Article 3 must not direct their fishing effort to the taking of species other than those which they have traditionally exploited in the five-year period immediately preceding this agreement, nor shall they substantially increase the level of such effort.

Article 6

1. Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French fishing vessels covered by Articles 3 and 4, including regulations concerning the dimensions of vessels authorized to fish less than 12 miles from the Atlantic coast of Canada.

2. French fishery regulations shall be applied under the same conditions to the Canadian fishing vessels covered by Article 4.

3. Before promulgating new regulations applicable to these vessels, the authorities of each of the parties shall give three months prior notice to the authorities of the other party.

Article 7

The French patrol vessel which usually accompanies the French fishing fleet may continue to exercise its functions of assistance in the Gulf of St. Lawrence.

Article 8

The line defined in the annex to the present agreement determines, in the area between Newfoundland and the islands of Saint-Pierre and Miquelon, the limit of the territorial waters of Canada and of the zones submitted to the fishery jurisdiction of France.

Article 9

No provision of the present agreement shall be interpreted as prejudicing the views and future claims of either party concerning internal waters, territorial waters or jurisdiction with respect to fisheries or the resources of the continental shelf, or the bilateral or multilateral agreements to which either government is a party.

Article 10

1. The contracting parties shall establish a Commission to consider all disputes concerning the application of this agreement.
2. The Commission shall consist of one national expert nominated by each of the parties for ten years. In addition, the two Governments shall designate by mutual agreement a third expert who shall not be a national of either party.
3. If, in connection with any dispute referred to the Commission by either of the contracting parties, the Commission has not within one month reached a decision acceptable to the contracting parties, reference shall be made to the third expert. The Commission shall then sit as an arbitral tribunal under the chairmanship of the third expert.
4. Decisions of the Commission sitting as an arbitral tribunal shall be taken by a majority, and shall be binding on the contracting parties.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, duly authorized for this purpose by their respective governments, have signed the present Agreement and have affixed thereto their seals.

DONE in two copies at Ottawa in the English and French language, each version being equally authentic, this 27th day of March, 1972."

4. The signatories to the Agreement of March 27, 1972 have attached to the text of the Agreement an exchange of letters of the same date, whereby Canada and France agreed on the following text:

"The French Government has been informed that certain vessels which were in the Gulf of St. Lawrence had met with some administrative difficulties at the time of entering the Strait of Belle-Isle.

The French Government recognises that the fishing vessels which may have to use this route shall be subject to the Canadian fisheries and pollution regulations which are applicable and shall request its nationals strictly to observe the provisions thereof.

The French Government is of the view that, subject to the sole above reservation, French vessels have at any time a right of innocent passage in the Strait of Belle-Isle."

II. THE SITUATION EXISTING PRIOR TO 1972 AND IMPLEMENTATION OF THE AGREEMENT UNTIL THE EMERGENCE OF THE DISPUTE

5. The agreed fishing rights which France acquired off the coasts of Canada at the end of the conflict which had opposed it to England originated in Article XIII of the Treaty of Peace and Friendship signed at Utrecht on the 11th of April 1713.

In pursuance of this Article, France ceded to Great Britain the island of Newfoundland with the adjacent islands and obtained, in addition to the recognition of its rights of sovereignty over "the island known as Cape Breton as well as the other islands in the mouth and in the gulph of St. Lawrence" the right for his subjects to fish and dry within a coastal zone of the island of Newfoundland stretching "from the place called Cape of Bona Vista to the northern extremity of the said island and from there, following the western part, as far as the place called Pointe Riche". This zone was henceforward traditionally known as the "French shore".

6. Under the final Peace Treaty between France, Great Britain and Spain, signed at Paris on the 10th of February 1763, France renounced to Great Britain all pretentions to and possessions in Nova Scotia or Acadia, and guaranteed "to His Britannick Majesty, in full right, Canada, with all its dependencies, as well as the island of Cape Breton, and all the other islands and coasts in the gulph and river of St. Lawrence, and in general, everything that depends on the said countries, lands, islands and coasts ..." (Article IV).

Under Article V of the same Peace Treaty, Great Britain confirmed the fishing and drying rights of the French subjects in the following terms:

"The subjects of France shall have the liberty of fishing and drying on a part of the coasts of the island of Newfoundland, such as it is specified in the XIIIth article of the treaty of Utrecht; which article is renewed and confirmed by the present treaty, (except what relates to the island of Cape Breton, as well as to the other islands and coasts in the mouth and in the gulph of St. Lawrence:) And his Britannick Majesty consents to leave to the subjects of the Most Christian King the liberty of fishing in the gulph of St. Lawrence, on condition that the subjects of France do not exercise the said fishery but at the distance of three leagues from all the coasts belonging to Great Britain as well those of the continent as those of the islands situated in the said gulph of St. Lawrence. And as to what relates to the fishery on the coasts of the island of Cape Breton, out of the said gulph, the subjects of the Most Christian King shall not be permitted to exercise the said fishery but at the distance of fifteen leagues from the coasts of the island of Cape Breton; and the fishery on the coasts of Nova Scotia or Acadia, and everywhere else out of the said gulph, shall remain on the foot of former treaties."

Under Article VI of the same Treaty of the 10th of February 1763, Great Britain ceded "the islands of Saint-Pierre and Miquelon in full right, to His Most Christian Majesty, to serve as a shelter to the French fishermen" in return for which France engaged "not to fortify the said islands; to erect no buildings upon them but merely for the convenience of the fishery; and to keep upon them a guard of fifty men only for the police".

7. The Definitive Treaty of Peace between Great Britain and France signed at Paris, 3rd September 1783, in article II, "renewed and confirmed" the treaties which had existed previous to the war and in particular the Treaty of Utrecht of 1713 and the Treaty of Paris of 1763. Under Article IV of the Definitive Treaty, the King of Great Britain was maintained in his right to the island of Newfoundland, and to the adjacent islands; "excepting the islands of Saint-Pierre and Miquelon which are ceded in full right ... to His Most Christian Majesty".

The same treaty of peace, in Article V, modified the limits of the fishing right which France had acquired along the "French shore" in pursuance of Article XIII of the Treaty of Utrecht of 1713, while taking note of France's commitment to renounce this fishing right in the area extending from Cape Bona Vista to Cape Saint-Jean and granting France a new fishing area stretching from Cape Saint-Jean to Cape Raye, passing by the north of the island. In a Declaration annexed to the Treaty, His Britannic Majesty undertook to take "the most positive measures for preventing his subjects from interrupting, in any manner,

by their competition, the Fishery of the French, during the temporary exercise of it which is granted to them, upon the coasts of the Island of Newfoundland".

Lastly, the Treaty of the 3rd of September 1783 provided in Article VI that, "with regard to the fishery in the gulph of St. Lawrence, the French shall continue to exercise it conformably to the fifth article of the treaty of Paris.

8. The fishing rights of France were subsequently confirmed by Article XV of the Peace of Amiens of 27th March 1802 (1), by Article XIII of the Treaty of Paris of 30th May 1814, which replaced the situation "upon the footing on which it stood in 1792", and by Articles VIII, IX and XI of the Treaty of 20th November 1815 (2).
9. After the failure of the Convention of 14th January 1857 and of the Arrangement of 14th November 1885, whose implementation had been thwarted by the Newfoundland legislature, France and Great Britain, in the spirit of the Entente Cordiale, concluded the Convention of April 8, 1904, which governed the fishing rights of France in the sector of the French shore until 1972. Article I of the said convention noted that France renounced "the privileges established to her advantage by Article XIII of the Treaty of Utrecht, and confirmed or modified by subsequent provisions".

Article II of the same convention was worded as follows:

"France retains for her citizens, on a footing of equality with British subjects, the right of fishing in the territorial waters on that portion of the coast of Newfoundland comprised between Cape St. John and Cape Raye, passing by the north; this right shall be exercised during the usual fishing season closing for all persons on the 20th October of each year.

-
- (1) Article XV: "The fisheries on the Coast of Newfoundland, and of the adjacent islands, and of the Gulph of St. Lawrence, are replaced on the same Footing on which they were previous to the War. The French Fishermen, and the Inhabitants of Saint-Pierre and Miquelon, shall have the Privilege of cutting such Wood as they may stand in Need of in the Bays of Fortune and Dispair for the space of one Year from the date of the ratification of the present Treaty".
 - (2) These three articles confirmed the provisions of the Treaty of Paris of the thirtieth May 1814 (and of the final Act of the Congress of Vienna of the ninth of June 1815) "in all such of their enactments which shall not have been modified by the Articles of the present Treaty".

The French may therefore fish there for every kind of fish, including bait and also shell fish. They may enter any port or harbour on the said coast and may there obtain supplies or bait and shelter on the same conditions as the inhabitants of Newfoundland, but they will remain subject to the local Regulations in force; they may also fish at the mouths of the rivers, but without going beyond a straight line drawn between the two extremities of the banks, where the river enters the sea.

They shall not make use of stake-nets or fixed engines without permission of the local authorities.

On the above-mentioned portion of the coast, British subjects and French citizens shall be subject alike to the laws and Regulations now in force, or which may hereafter be passed for the establishment of a close time in regard to any particular kind of fish, or for the improvement of the fisheries. Notice of any fresh laws or Regulations shall be given to the Government of the French Republic three months before they come into operation.

The policing of the fishing on the above-mentioned portion of the coast, and for prevention of illicit liquor traffic and smuggling of spirits, shall form the subject of Regulations drawn up in agreement by the two Governments."

10. Subsequently, when the general movement calling in question the International Law of the Sea started, Canada made persistent efforts for the dual purpose of preserving its fishery resources, which were threatened by the development of foreign fishing, and of respecting the agreed and the historical fishing rights acquired over the years by certain foreign States.

Having failed to obtain, from the States represented at the first two conferences on the Law of the Sea in 1958 and 1960, a majority agreement concerning its proposal to extend the territorial sea to six nautical miles and to establish an exclusive fishing zone of a further six nautical miles, Canada adopted in succession the Act of July 16, 1964 respecting the Territorial Sea and Fishing Zones of Canada the object of which was to extend such fishing zones to nine nautical miles; the Act of June 26, 1970 to amend the Territorial Sea and Fishing Zones Act and extending the Canadian territorial waters to 12 nautical miles; lastly, the Order in Council of February 25, 1971, which, on the basis of the Act of 1964 as amended, established fishery closing lines in the Gulf of St. Lawrence, the Bay of Fundy, the Hecate Strait and Dixon Entrance and the Queen Charlotte Sound.

The establishment of these fishery closing lines had been preceded on December 18, 1970 by a joint statement by the Secretary of State for Foreign Affairs and the Minister for Fisheries announcing the intention of the Canadian Government "to initiate negotiations with a view to phasing out the fishing activities of certain countries which, traditionally, have been fishing in the zones in question, i.e. the United Kingdom, Denmark, France, Italy, Norway, Portugal and Spain. Quite recently, Canada concluded an agreement on reciprocal fishing privileges with the United States and the activities of American fishermen will not be affected by the promulgation of our fisheries closing lines. There are also other treaties with the United States and France concerning the waters of the Eastern coast of Canada and the rights deriving from such treaties will also be observed" (Annex No. 20 of the French Memorial, pages 6 and 7).

11. The negotiations with France which were started unsuccessfully in 1964 were resumed in 1971, at a time when the evolution of the law of the sea was clearly moving in favour of the recognition of extensive rights, for the benefit of coastal States, and when was beginning to emerge the idea of an exclusive economic zone of 200 nautical miles, which was to be subsequently sanctioned by Part V of the United Nations Convention on the Law of the Sea, signed at Montego Bay, on December 10, 1982; the negotiations led to the signing of the Agreement of March 27, 1972.
12. Starting in 1976, at the request of Canada which wished to impose quotas to permit the reconstruction and protection of fish stocks in the Gulf of St. Lawrence, talks were held periodically between the Parties in order to determine the allowable annual catches by French fishermen. These talks led to the adoption of records providing for the application of a system of quotas to the French fishing vessels mentioned in Articles 3 and 4 (b) of the Fishing Agreement of March 27, 1972. In 1980 certain "differences" of views emerged concerning the allocation of catches to such vessels; these differences of views were cleared up on October 3, 1980 by a Procès-verbal which set out with precision the allocation for French fishing vessels for the period from 1981 to 1986 inclusively.

This record of understanding is alien to the object of the dispute referred to the Tribunal, except in that it explicitly confirms, in paragraph 3, the rights granted to the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the 1972 Agreement and specifies in this respect that "these rights are set out in Article 4 of the Agreement and remain effective beyond 1986". This Procès-verbal was reproduced in the annexes to the memorials by Canada and France under Nos. 53 and 23 respectively.

13. For the rest, the implementation of the Agreement of March 27, 1972, did not give rise to any problems between the Parties until the Saint-Pierre Company "Interpêche" applied for a licence on behalf of the filleting trawler "La Bretagne". From that time onward, it became clear that the positions of the Parties were determined not only by legal considerations but also by concern about the fate of their respective rights.

On the Canadian side, the fear emerged that French metropolitan fishing, which under Article 3 of the 1972 Agreement had to withdraw from the Gulf of St. Lawrence by May 15, 1986, would return in force with 10 50-metres long factory freezer trawlers each with a far greater fishing capacity than wetfish trawlers of the same size. That "appearance" (Canadian Memorial, paragraph 95, p.61) seemed to rest on two elements: on the one hand fishing in the Gulf by Saint-Pierre trawlers was not subjected by Canada to quotas distinct from those allocated to French metropolitan trawlers; on the other, at the same time as "La Bretagne" application, applications for fishing licences in the Gulf were also submitted for two trawlers of over 50 metres in length registered in Saint-Pierre and Miquelon ("Islande IV" and "Zélande II"). The French Government itself recognized that a favourable response to these applications could only cover the transitory period until the May 15, 1986, deadline and only provided the trawlers were re-registered in metropolitan France.

On the French side, the fear always existed that the Canadian authorities would adopt a succession of regulations delegating to ever lower-ranking authorities the power to subject fishing licences to requirements which have no connection with fishing and the protection of resources. This impression was clearly strengthened, on the one hand, by the existence of obscure and lengthy regulations which will be shown to lead to totally discretionary powers and, on the other hand, by the insertion into those regulations on June 26, 1985, i.e. after the emergence of the dispute, of an explicit clause on filleting.

The Tribunal, fully aware that its Award is more important for future than for past relations between the Parties, will endeavour to show later on that, following the withdrawal of the French metropolitan fleet from the Gulf of St. Lawrence, the fears of both Parties concerning the fate of their rights have become groundless.

III. THE ORIGIN OF THE DISPUTE

14. The immediate origin of the dispute between the parties is situated in the month of January 1985, when the French trawler "La Bretagne", registered at Saint-Pierre and Miquelon, which had been authorized to fish outside the Gulf of St. Lawrence in 1984 applied for a licence in order to engage in fishing operations both inside and outside the Gulf in 1985.

After responding favourably to this application on January 4, 1985 as regards fishing outside the Gulf, the Canadian authorities modified the licence by issuing "Amendment No. 1", dated January 24, 1985, under which "in accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the "La Bretagne" is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only".

This decision by the Canadian authorities was based on the so-called "equal footing" principle written into Article 4 (b) of the Agreement of March 27, 1972 and justified in fact by the circumstance that Canadian trawlers operating in the Gulf of St. Lawrence are not authorized to fillet their catches "in accordance with a long-standing policy" under which "the Minister for Fisheries and Oceans turned down all requests addressed to it to authorize filleting on board Canadian fishing vessels operating in the Gulf of St. Lawrence and in the 200-mile fishing zone". (1)

In a justificative note, also dated January 24, 1985, transmitted by the Canadian Ambassador in Paris to the French Ministry for External Relations, the same justification was presented.

The note recalled: "In recognition of the special needs of the flotillas operating from European or other distant fishing ports, the Ministry did not apply this policy to them. Notwithstanding the provision of the 1972 Agreement providing that they should be treated on an "equal footing", Canada has thus authorized French fishing vessels registered in French metropolitan ports to use their filleting equipment in the Gulf of St. Lawrence. The situation is different as regards vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon which do not have to cover such long distances".

(1) Telegram from the Canadian Ministry for External Relations, No. 4608 of January 26, 1985 to the French Embassy in Ottawa (Annex No. 14 of the Memorial of the French Government).

15. On January 25, 1985, the French Ministry for External Relations raised a protest against this decision by the Canadian authorities stating that it viewed it "as a breach of the obligations resulting for the Canadian authorities from the fishing agreement". From then on, the respective positions of the parties remained unchanged, notwithstanding an exchange of letters dated February 7 and 27, 1985, between the Prime Ministers of Canada and France.
16. On March 21, 1985, the French Prime Minister suggested to his Canadian counterpart to submit the dispute to the arbitration procedure provided for in Article 10 of the Agreement of March 27, 1972. This proposal was accepted by the Prime Minister of Canada on March 28, 1985, and the Arbitration Agreement was signed in Paris on October 23, 1985.

IV, PROCEDURE

17. After the constitution of the Tribunal pursuant to Article 1 of the Arbitration Agreement of October 23, 1985 and in accordance with Article 4 of the Arbitration Agreement, each party designated its agent within thirty days of the signing of the Agreement: Canada designated to this effect Mr. Philippe Kirsch, Director of Legal Operations in the Ministry for External Affairs, and France called for this mission on Mr. Gilbert Guillaume, Member of the Conseil d'Etat, Director for Legal Affairs in the Ministry for External Relations. The Chairman of the Tribunal was notified of these designations on November 29, 1985 and November 20, 1985 respectively.

After consulting the Parties in accordance with Article 3 of the Arbitration Agreement, the members of the Tribunal agreed to designate as Registrar of the Tribunal Mr. Bernard Dutoit, Professor at the Faculty of Law of the University of Lausanne and Director of the University Centre of Comparative Law. The agents of the Parties were notified of this designation on January 24, 1986.

18. On February 21, 1986, the Parties exchanged in Geneva and submitted to the Registrar of the Tribunal the memorials referred to in Article 6, 2 (a) of the Arbitration Agreement and the annexes to these memorials.

The counter-memorials referred to in Article 6, 2 (b) of the Arbitration Agreement were exchanged, together with their respective annexes, and submitted to the Registrar of the Tribunal on April 22, 1986. Consequently and in accordance with Article 6 (3) of the Arbitration Agreement, the opening date for the oral proceedings was fixed at Tuesday, June 3, 1986.

19. As the Parties had agreed that the order in which the oral proceedings would take place, would be determined by drawing of lots, France was called upon to present its arguments first.

During the public hearings held at the Geneva International Conference Centre, on June 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 and 13, 1986, the Tribunal heard Messrs. Guillaume, Plantegenest, Leurquin, Eisemann and Coussirat-Coustère on behalf of the Government of the French Republic, and Messrs. Kirsch, Smith and McRae on behalf of the Government of Canada. During the oral proceedings, the Tribunal put two questions to the Canadian Party who answered orally during the meeting of June 13.

In addition, during the hearing of June 13, the Tribunal asked the two Parties to communicate to it, before June 18, an additional document, and this request was met within the prescribed time limit.

Availing itself of its right under Article 10 (1) of the Arbitration Agreement, the Tribunal decided to extend the time-limit prescribed in that Article.

20. During the written proceedings the following submissions were presented by the Parties:

"On behalf of the Government of Canada:

"In view of the facts and arguments set out in this Memorial, the Tribunal is requested to adjudge and declare:

- (a) that Saint-Pierre and Miquelon registered trawlers engaged in the Gulf fishery pursuant to Article 4 (b) of the 1972 Agreement are entitled to be treated by Canada on an equal footing with Canadian trawlers but are not entitled to preferential treatment;
- (b) that Article 4 (b) provided for the continuance of only a limited Saint-Pierre and Miquelon fishery in the Gulf exercised in a way that would benefit the inhabitants of Saint-Pierre and Miquelon;
- (c) that "La Bretagne" does not have the right to operate as a factory freezer trawler in the Gulf of St. Lawrence.

On behalf of the Government of the French Republic:

"The French Government through the pleas developed in this Memorial, has the honour to request the Arbitral Tribunal, ruling in accordance with international law and in particular with the agreement between Canada and France on their mutual fishing relations of March 27, 1972, to adjudge and declare that the Canadian Government is not justified in prohibiting the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the said Agreement from filleting inside the Gulf of St. Lawrence."

Upon completion of the oral proceedings, the Agent for the Government of Canada stated that he re-affirmed the submissions presented by his Government in its written pleadings, and the Agent for the Government of the French Republic requested the Tribunal to "adjudge and declare that the Canadian Government was not justified and is not justified in prohibiting the French trawlers referred to in Article 4 (b) from filleting inside the Gulf of St. Lawrence".

V. THE OBJECT OF THE REQUEST

21. The Tribunal will stress first of all that, having been seized of an Arbitration Agreement reflecting the common will of the Parties, it is "rather to the terms of this agreement than to the submissions of the Parties" that "it must have recourse in establishing the precise points which it has to decide." (1)

In this respect it should be observed that, while the dispute between the Parties arose on the occasion of the refusal by the Canadian authorities to grant the request for a licence allowing the vessel "La Bretagne" to fish in the Gulf of St. Lawrence and use its fish-filleting equipment, Article 2 of the Agreement did not request the Tribunal to adjudicate on this concrete problem. The effect of the said Article was to seize the Tribunal with a request for an interpretation of an objective nature and the Tribunal is therefore called upon to adjudicate on the question whether "the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement" may or may not be forbidden to engage in fish filleting within the Gulf of St. Lawrence.

22. The Tribunal must also emphasize that, while the subject-matter of the dispute is a request for an interpretation of the Agreement of March 27, 1972, the Parties specified in the preamble of the Arbitration Agreement that the dispute concerned the "application of the Agreement". Because of the close relationship between interpretation and application, the Tribunal holds that in determining the meaning of the provisions which gave rise to a dispute between the Parties, it cannot lose sight of the consequences of the legal and factual circumstances existing when the dispute arose.

(1) PCIJ, the Lotus Case, Judgment of September 7, 1927, Series A, No. 10, page 12.

VI. THE CONTENTIONS PRESENTED BY THE PARTIES

23. Although the Vienna Convention on the Law of Treaties of May 23, 1969 is not in force as between the two Parties, these invoked before the Tribunal Articles 31 and 32 of the said Convention relating respectively to the "general rule of interpretation" and to the "supplementary means" of interpretation of treaties.
24. On this common basis, the Parties requested the Tribunal to give two radically different interpretations of the Agreement of March 27, 1972. According to Canada, the text of the Agreement of March 27, 1972 is clear, in that it sanctions the right for trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon to fish in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian vessels in compliance, without discrimination in fact or in law, with Canadian fishery regulations which prohibit filleting in the Gulf,

The Canadian Party contends further that, being the only coastal State in the Gulf of St. Lawrence, it has, in pursuance of the general principles of the Law of the Sea, an inherent right to manage the biological resources of its exclusive fishing zone, subject to the sole exceptions mentioned in the text of the Agreement of March 27, 1972.

According to the French Party, Article 4 (b) of the Agreement of March 27, 1972 is also clear, in that its sole object is the right to fish exercised by the French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon and that, as filleting the fish taken is not to fish, Canada may not use the regulatory power which derives from Article 6 of the Agreement of March 27, 1972 for purposes other than the protection of the fishery resources of its exclusive fishing zone, a finality which the Parties to the Agreement have fully taken into consideration by imposing specific limits as to the number and dimensions of French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon.

In support of their respective claims, each Party invoked the ordinary meaning of the terms, the context as well as the object and purpose of the Agreement, without neglecting the supplementary means of interpretation afforded by preparatory work and the circumstances in which the Agreement was concluded.

25. The Tribunal is of the opinion, as the Parties themselves, that Articles 31 to 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties faithfully reflect the general principles which must guide the Tribunal in interpreting the Agreement of March 27, 1972 whose text the Tribunal will first analyse.

VII, MAIN FEATURES OF THE AGREEMENT OF MARCH 27, 1972

26. The Agreement of March 27, 1972 is a treaty entered into by two sovereign States which creates reciprocal rights and obligations on the heads of these two States.

While it is true that, according to the terminology used in the Agreement, the right to "continue to fish" is intended for the benefit of "fishing vessels" (Article 3), "fishing boats" (Article 4 (a)) and "trawlers" (Article 4 (b)), the States signatories to the Agreement are nevertheless the sole holders of such fishing rights from the point of view of public international law and the only persons before the law who may require compliance for the benefit of their respective nationals.

As regards more specifically the rights of France, the "attachment" link with the Saint-Pierre and Miquelon islands, to which the Agreement subjects the exercise of the fishing right sanctioned by Article 4 (b), by requiring that France's right be exercised by France herself by means of trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, does not in any way detract from the primary consideration that the French State of which the Saint-Pierre and Miquelon islands are an integral part, is the exclusive holder of the fishing right sanctioned by Article 4 (b) of the Agreement.

27. Article 4 of the Agreement of March 27, 1972, has however been established "in view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours".

The fact that, within the Agreement of March 27, 1972, the Parties included an Article which they call an "arrangement" affects neither the agreed nature of this Article nor the principles which must guide the Tribunal in its interpretation of the Article. If there is a shade of difference, this is due simply to the fact that the object regulated by Article 4 is of a less general nature compared with the object regulated by the other Articles of the Agreement. On the other hand, the Tribunal cannot disregard the fact that the arrangement has been called "an arrangement between neighbours", a phrase which the Parties, throughout their negotiations and in the very text of the Agreement, felt they should use to cover the object regulated by Article 4.

While the concept of "voisinage" is generally used to refer to a situation of geographical vicinity, it is used more specifically in juridical language to qualify situations of proximity which, in order to avoid the creation of continuing frictions, call for continued collaboration for the benefit of the nationals or the public services of two or more States whose activities interlock within a given geographical area. This is, for instance, the case with the utilisation of the same river basin, the prevention of pollution, the status of frontier workers or certain customs areas.

In the present case, the Tribunal is of the opinion that, in referring to the norms written into Article 4 of the 1972 Agreement considered to be an arrangement "between neighbours", the Parties intended to specify that the beneficiaries, and the sole beneficiaries, of the fishing rights of France in the Gulf of St. Lawrence were the French nationals, whether natural or juridical persons, engaged in fishing with trawlers regularly registered in Saint-Pierre and Miquelon. The Parties might have determined with greater precision the beneficiaries of Article 4, for example by setting forth requirements relating to crewing, the origin of the capital of ship-owning or fishing companies operating the trawlers referred to in Article 4, or the status of such companies. The Tribunal cannot disregard the circumstance that Article 4 was the subject of discussions during the negotiations which preceded the conclusion of the Agreement, in view of the concern expressed by Canada to avoid "that metropolitan trawlers disguised as local, or even trawlers manned by foreign crews but registered in Saint-Pierre might (...) take advantage of any privilege which Canada might be willing to concede but only in favour of authentic Saint-Pierre vessels" (1) or that such concern came up against France's refusal to modify the provisions that she herself had proposed. It should therefore be concluded that the registration of trawlers referred to in Article 4 (b), effected in conformity with the provisions of French legislation, was considered by the Parties, together with the principle of good faith which is of necessity a principal factor in the performance of treaties, as affording a sufficient guarantee against any risk of the French Party exercising its rights abusively.

The Tribunal will merely recall that the right for a State to determine through its legislation the conditions for the registering of ships in general and of fishing vessels in particular falls within the sole competence of the said State, to the extent that there is a substantial link between the State and the ship and that the State of the flag actually exercises its jurisdiction and control over the ships flying its flag (Convention of December 10, 1982 on the Law of the Sea - Articles 91 and 92, and Geneva Convention on the High Seas of April 29, 1958, Article 5).

(1) Statement by Mr. WERSHOF during the preliminary hearings in July 1964 - Annex 42 to the Canadian Memorial, page 14, paragraph 41.

28. In the Tribunal's view, a voisinage arrangement of the type set forth in Article 4 of the Agreement involves, for the benefit of the Contracting Parties, recognition of rights that may be exercised concurrently in the same geographical sector, and by virtue of that fact, requires restraint and moderation from the holders of these rights in exercising them and in co-operating in the settlement of any disputes arising out of their exercise. This applies, for example, to the right to 'continue to fish' granted to the vessels covered by Article 4 (b), which must be harmonised with Canada's right to apply its fisheries regulations to French vessels operating within the Gulf of St. Lawrence. The Tribunal attaches particular importance to this point, not only because it is convinced that the future of mutual relations between the Parties within the Gulf area will depend on the reasonableness with which they exercise their respective rights, but also because the preparatory work leading to the Agreement bears witness to this common intent (see below, paras. 56-58).
29. Lastly, the Tribunal notes that, both because of its title and because of the contents of its Articles 2 and 4, the Agreement of March 27, 1972 belongs to the category of reciprocity agreements, in that it involves an exchange of benefits of the same type between the two contracting States, which grant each other fishing rights in the zones subject to their respective jurisdiction.

VIII. PURPOSE OF THE AGREEMENT OF MARCH 27, 1972

30. In examining the purpose of the Parties to the Agreement of March 27, 1972, the Tribunal must point out that the emphasis placed by any interpreter on the purpose of a treaty is extremely variable and must depend to a large extent on the nature of the treaty in question.

In norm-setting or institutional treaties concluded between a large number of States and for an indefinite duration, the purpose of the treaty can readily be distinguished from the aims of the original contracting parties, and acquires an objective autonomy which the interpreter cannot mistake.

In the case of bilateral treaties, the position is usually different since each party seeks its own interests and the common purpose of the two parties is summed up in the reconciliation of these interests in the form of a compromise.

The Agreement of March 27, 1972 belongs to this category. It can hardly be doubted that by opening the negotiations leading to this Agreement, Canada sought to obtain French acquiescence in the extension of its fishing zones and the phasing out of French fisheries in the Gulf of St. Lawrence. France, for its part, sought to safeguard to the maximum extent possible the rights it possessed under previous negotiated arrangements and to extract substantial benefits in return for the withdrawal of metropolitan fishing from the Gulf, both on behalf of metropolitan fishing in future Canadian fishing zones outside the Gulf and on behalf of fishing from Saint-Pierre and Miquelon.

Out of the clash of these contradictory purposes came the Agreement of March 27, 1972, which resulted in an arrangement based on a delicate, fragile balance between the rights and duties of each of the Parties. In a treaty of this type, there appears to be no warrant for treating the rights of one of the parties as a statement of principle and the rights of the other as a statement of an exception which, as such, would justify a restrictive interpretation. The smooth working of the system established by the Parties through the 1972 Agreement makes it necessary to place on an equal footing the advantages each of them obtained thereby and to interpret the rights of each according to the principle of the useful effect.

31. In accordance with the principles embodied in Article 31 of the Vienna Convention on the law of treaties, the Tribunal proposes to reply to the question put to it in the light of the balance jointly sought by the Parties between the right to fish granted to the French trawlers covered by Article 4 (b) of the Agreement and the right to regulate fisheries in the Gulf of St. Lawrence possessed by Canada by virtue of Article 6 of the same Agreement.

IX. INTERPRETATION OF ARTICLES 4(b) AND 6 OF THE AGREEMENT
OF MARCH 27, 1972

32. In dealing with this problem, the Tribunal recalls that in their submissions, both Parties commented at length on the expression "equal footing" employed in Article 4 (b). According to France, this expression, which is taken from Article II of the Convention of April 8, 1904 between France and Great Britain, had been used in 1904 in order to make it clear that French fishermen would henceforth fish "in common" or "concurrently" with British subjects along the French shore and would no longer have a monopoly, as France had previously claimed. The French Party concluded that the expression "equal footing" in the 1972 Agreement had the same meaning.

According to Canada, the principle of "equal footing" in Article 4 of the 1972 Agreement should be taken as a statement of a general principle applicable to all the rights conferred on France by the Agreement; it involves granting national treatment to French fishermen, both as regards the application of Canadian fishery regulations and as regards the conduct of fishing operations. The term "without discrimination" used in Article 6 is therefore synonymous with the term "equal footing".

33. The Tribunal wishes to emphasize that, unlike the Convention of April 8, 1904, which in the same Article II regulated, in accordance with the same principle of "footing of equality", both the exercise of the right to fish and the application of British laws and regulations to French fishermen, the 1972 Agreement regulates these two aspects in different articles, one concerned with the principle of equal footing and the other with the principle of non-discrimination. The Tribunal concludes therefrom that Articles 4 (b) and 6 must each be interpreted in the ordinary meaning of the terms they employ, having regard to their specific purpose, their context and the Parties' subsequent practice in applying them.
34. In the case of Article 4 (b), it is clear that the right of fishermen from Saint-Pierre and Miquelon to fish in the Gulf of St. Lawrence is not subject in all respects to the national treatment given to Canadian fishermen. For the Tribunal, it is enough to observe that the Parties' subsequent practice in implementing Articles 3 and 4 (b) of the 1972 Agreement, which both include the equal footing clause, shows that Canada does not apply the national treatment to the exercise by French fishermen of their fishing right. The difference in treatment is apparent in particular in the subjection of French fishermen to a law and regulations different from those applied to Canadian fishermen, as well as in the allocation to French fishing, within the Gulf of St. Lawrence, of quotas different from those allocated to Canadian fishermen. This Article 4 (b) cannot therefore be regarded as a provision laying down the general principle that such treatment is applicable in all respects.

Nor can there be any question in interpreting this Article, of referring back exclusively or even principally to the provisions of earlier treaties on fishing by French nationals off the Atlantic coast of Canada. The wording of the first article of the 1972 Agreement compels the Tribunal to take the view that, through the exchange of consents between the Parties, the provisions of the new Agreement immediately and completely superseded all previous treaties. Without thereby denying that the use of the same terms by the same Parties in successive treaties on the same question may mean the same thing, the Tribunal considers that the readiness of the Parties to "adapt" to a new situation their mutual relations in fishery matters, as stated in the preamble to the Agreement, must be taken to intend an adaptation not only of the rights of France alone compared with what they were in 1904, but also an adaptation of the "mutual relations" between the Parties in the light of any changes made by Canada in the delimitation of its territorial waters and of the establishment by that same State of an exclusive fishing zone, which was unknown in international law in 1904.

In stipulating that French trawlers registered in St-Pierre and Miquelon could continue to fish in the Gulf of St. Lawrence "on an equal footing with Canadian trawlers", the 1972 Agreement stated that the right to fish granted to trawlers from St-Pierre and Miquelon was exercised differently from any right that might be granted to other foreign vessels in the Canadian fishing zone. These latter vessels, under the fishing agreements concluded by Canada, are only entitled to have access to the surplus catch i.e. to the share of the total allowable catch (TAC) which is not fished by Canadian vessels, while the right of the St.-Pierre and Miquelon trawlers is exercised independently of any idea of priority for Canadian trawlers. It follows that the equal footing clause in Article 4 (b) appears as granting the Saint-Pierre and Miquelon trawlers a right of access to exploit the resource on the same basis as Canadian trawlers.

35. In the case of Article 6 of the Agreement, there was a fundamental divergence between the Parties over the construction to be placed on the term "Canadian fishery regulations".

According to the Canadian Party, this expression in Article 6 constitutes a renvoi to all the provisions governing fishery management in Canada, and includes not only the laws and regulations as such but also the administrative practices authorized by the law. As it is the responsibility of the Minister of Fisheries, under Canadian law, to authorize the granting to foreign vessels of licences stipulating the terms and conditions governing their fishing operations, Canada contended that under its domestic law, the fishing licences themselves formed an integral part of the regulation process. Basing itself on the inherent regulatory power it derived from its exclusive jurisdiction over its fishing zone, Canada further argued that its authority extended to all the activities conducted by foreign vessels for the purpose of exploiting the biological resources of the zone and that the regulation of the processing of the catch on board these vessels formed part of its competence as the coastal State.

The French Party, on the contrary, based its position on this point on a restrictive interpretation of the term "fishery regulations" which, in its view, should be taken to mean measures of a general character concerned solely with fishing, i.e. both in the normal acceptance of the term and under Canadian and French legislation, operations designed to catch fish. As the processing of the catch on board fishing vessels does not form part of these operations, France argued that a Canadian regulation on the filleting of fish was not applicable to the French vessels covered by Article 4 of the Agreement. As a purely subsidiary argument, France also contended that the Canadian decision prohibiting filleting in the Gulf of St. Lawrence was not demurrable in its case in that the ban did not derive from a proper "regulation" within the meaning of Article 4.

36. The Tribunal will begin by pointing out that in providing for the application of the Canadian fishery regulations to the French vessels allowed to fish in Canada's fishing zone, Article 6 clearly does not have the effect of subjecting these vessels only to the regulations in force at the time of the conclusion of the Agreement, especially since paragraph 3 of this article speaks of the promulgation of "new regulations applicable to these vessels". It is moreover clear from the documents and information supplied to the Tribunal by the Parties that it was the 1972 Agreement which made the Canadian fishery regulations applicable to French vessels in the fishing zones established by Canada in 1964 and 1970; indeed, the Coastal Fisheries Protection Regulations of July 17, 1964 stipulated that Canadian fisheries legislation was not applicable to the sectors where these vessels operated in order to facilitate the conclusion of the negotiations then being conducted.
37. In dealing with the provision of Article 6, to the effect that the "Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French fishing vessels", the Tribunal will first examine the content of the term "fishery regulations" before defining the scope of the principle of non-discrimination.

In stipulating that "Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French fishing vessels" and in adding "including the regulations concerning the dimensions of vessels authorized to fish less than 12 miles from the Atlantic coast of Canada", the authors of the 1972 Agreement used the term "fishery regulations" as a generic formula covering all the rules applicable to fishing activities, while the reference to the dimensions of the vessels appears to suggest that a particular purpose was thereby intended, namely the limitation of these vessels' fishing capacity.

However, as this expression was embodied in an agreement concluded for an unlimited duration, it is hardly conceivable that the Parties would have sought to give it an invariable content (1). Accordingly, in view of the subsequent evolution of international law respecting maritime fisheries, the rules to which the expression refers must not only be taken to be those setting technical standards for the physical conditions in which the fishing is carried on but also those requiring the completion of certain formalities prior to the performance of these activities.

(1) ICJ, Judgment of December 19, 1978, Aegean Sea, Continental shelf case, Reports, 1978, p.32, para. 77).

The Tribunal observes, for example, that the content of the fishery regulations adopted by a number of coastal States has evolved to some extent since 1972. Whereas at the time of the conclusion of the Agreement, the fishery regulations in force in various States usually confined themselves to specifying forbidden fishing zones or closed seasons, permitted fishing gear and equipment, and the types, age and size of the species that could be caught, the scope of fishery regulations has since been enlarged; this applies to the regulations of both the Parties to the present case. Concern over the more efficient management of fish stocks has led to the introduction of other methods of supervising fishing effort partly in the form of quotas for individual vessels within the total allowable catch (TAC) and partly in the form of fishing licences or permits for foreign vessels. The system of fishing quotas and licences has in fact become general and was applied by Canada to French fishing vessels through the 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations, which formed the first set of regulations applicable to these vessels and laid down the procedures for applying for and issuing the licences. The Tribunal notes, in this connection, that the French Government, by its actions, has accepted the application of this system to the vessels flying its flag and operating in the Canadian fishing zones,

While the Parties' subsequent practice in applying the Agreement has thus enlarged the scope of fishery regulations, this extension has nevertheless occurred without affecting the original meaning of the expression, which must therefore be taken to be that given it in common usage.

The International Court of Justice stressed the value of this principle, which is now endorsed by Article 31 (first paragraph) of the Vienna Convention, by stating in its consultative opinion dated March 3, 1950: "the first duty of a tribunal which is called upon to interpret and apply the provisions of a treaty is to endeavour to give effect to them in their natural and ordinary meaning in the context in which they occur." (Competence of the General Assembly for the admission of a state to the United Nations, Reports, 1950, p.8).

38. The context of which the phrase "fishing regulations" forms part is firstly that of Article 6 itself. That article contains two strictly parallel rules: on the one hand, Canadian fishing regulations apply to French fishing vessels in the Canadian fishing zone and on the other hand French fishing regulations apply to Canadian vessels fishing on the coasts of Saint-Pierre and Miquelon. Accordingly the 1972 Agreement, which here applies also a form of reciprocity, does not refer solely to the internal law of one or another of the Parties in order to define the notion of "fishing regulations"; the notion in this case is common to both. The 1972 Agreement did not give a definition of this phrase that could be invoked; the Tribunal has therefore to proceed from the observation that, in essence, this phrase involves elements taken from the internal law of each of the two States. To appreciate the sense of the phrase the Tribunal must therefore consider that "It is to rules generally accepted by municipal legal systems ... and not to the municipal law of a particular State" that reference must be made (I.C.J. Judgment of February 5, 1970, case concerning the Barcelona Traction, Reports 1970, p. 37, paragraph 50). This is moreover the way in which equivalent expressions in many international treaties on the subject of fishing, containing various wordings such as "fishing laws and regulations", "laws and regulations relating to fishing", and "laws regulating fishing activities", may be interpreted. From this point of view the Tribunal has no doubt that the natural and ordinary sense of the phrase "fishing regulations" consists in designating the legislative or regulatory prescriptions contained in the various systems of internal law, which fix the conditions to which all fish-catching activities are subject and are generally designed to maintain order on fishing grounds as well as to protect and preserve resources.
39. The context in which the provision for the settlement of disputes should be applied is also that of the entire text of the Agreement. The Tribunal stresses that the Agreement relates to reciprocal relations between the Parties "in fishery matters" and with the exception of Articles 7 to 10 covering particular points deals solely with the rights which both Parties are recognized as possessing, to fish in the sectors, and with the vessels, stated in the Agreement. There is not in any part of the text any provision enabling the phrase "fishing regulations" to be deprived of the ordinary sense previously indicated by the Tribunal. That ordinary sense is indeed reinforced by the reference, in the exchange of letters attached to the Agreement of March 27, 1972, to the "Canadian fisheries regulations" applicable to French vessels entering the Strait of Belle Isle (see paragraph 4 above).

It follows that the authorities of one of the Parties may not use fishing regulations interpreted in this way to subject the other Party's vessels to regulations unconnected with the purpose of fishing.

40. The Canadian Party, however, in order to justify the prohibition of filleting at sea in the Gulf of St. Lawrence, has insisted that fish processing operations on board ship were, as operations related to fishing activities in the strict sense of the term, already covered in 1972 by Canadian fishing regulations applicable to foreign vessels and that France could therefore not be unaware of the scope of those regulations when signing the Agreement.

To assess the extent to which this justification is valid the Tribunal will examine in turn the content and scope of the successive fishing regulations that Canada has adopted since 1972.

41. The regulations published in Canada since the conclusion of the 1972 Agreement were adopted by virtue either of the Fisheries Act 1970 or of the Coastal Fisheries Protection Act 1970.

The first is a text of general scope and is relative to the present case only as regards three of its provisions: first, it defines a "fishing vessel" as "any vessel used, outfitted or designed for the purpose of catching, processing or transporting fish" (Art. 2); secondly, it states that the competent Minister may issue fishing licences "in his absolute discretion" (Art. 7); and lastly, following an amendment of 1985, it states that the word "fishery" includes "the places where, and the times when, fishing and related activities occur, including ... packing, transporting and processing" (Art. 2). The "Regulations respecting fishing in Canadian fishing waters by foreign fishing vessels", promulgated in 1978 by virtue of this Act, make a number of technical provisions relating exclusively to close times of fishing and forbidden zones, mesh size of trawls and nets, and incidental catch limits.

The Coastal Fisheries Protection Act relates principally to foreign fishing vessels and states that "fishing vessel includes any ship or boat or any other description of vessel used in (a) fishing or processing or transporting fish from fishing grounds ..." (Art. 2). It then lays down as a basic rule that "No foreign fishing vessel shall enter Canadian fisheries waters for any purpose unless authorized by (a) this Act or the regulations, (b) any other law of Canada, or (c) a treaty" (Art. 3 (1)). It states that the Governor in Council may adopt "regulations for authorizing, by means of licences, permits or otherwise, foreign fishing vessels to enter Canadian fisheries waters for any purpose specified in the regulations" (Art. 4 (a) (1)).

On the basis of this Act the Coastal Fisheries Protection Regulations were introduced in December 1976 to lay down the procedure for the issue of fishing licences for foreign vessels, of which the French Government had been previously advised in outline in September 1976. These regulations were replaced in

1978 by a new text having the same purpose. They provide that the Minister of Fisheries may issue a licence authorizing a foreign fishing vessel to enter Canadian fisheries waters for all or any of the eleven purposes it enumerates. These include "to engage in commercial fishing", "to process fish at sea", and "to transport fish from fishing grounds" (Art. 5 (1) (a)). It also stipulates that the vessel and its crew may engage only in the activities authorized by the licence (Art. 11 (1) (b)). An amendment of June 26, 1985 to the Regulations defines "processing" as including "cleaning, filleting, tubing, icing, packing, canning, freezing, smoking, salting, cooking, pickling, drying, or preparing fish for market in any other manner" (Art. 2).

42. The Canadian regulations briefly described above prompt the Tribunal to make the following observations, which take into account the written documents and also the Canadian Party's oral comments on the subject of a particularly complicated set of rules. Whereas the text of the Canadian laws and regulations does not contain any rule that precisely regulates the processing of fish at sea, the power to forbid certain forms of processing is conferred by the combination of various texts and depends on a system of successive delegations of authority; first, the mention of processing fish in the definition of the term "fishing vessel" given in the two Acts of 1970; secondly, the Regulations must be consulted to determine the activities in which foreign vessels may engage; and lastly the Minister of Fisheries and Oceans or his delegate is recognized as having purely discretionary power to issue a licence and fix therein the activities allowed to the foreign fishing vessel to which it is issued. The system applied is therefore one of individual authorizations issued at discretion; the procedure and conditions for the exercise of the activities authorized are stated only in the individual authorizations.

The Tribunal also observes that the Coastal Fisheries Protection Act distinguishes between foreign fishing vessels that are authorized to enter Canadian waters by a licence issued in accordance with regulations adopted by virtue of the Act, and foreign fishing vessels that are authorized to enter Canadian waters by a treaty. As the Tribunal has already pointed out, French fishing vessels were required to obtain licences only when the Regulations of 1976 and 1978 came into force to apply the Act; the requirement of a licence did not affect the fishing rights recognized by the Agreement of 1972. The Tribunal noted from the information available to it that until the events giving rise to the present dispute the licences issued to these vessels always included permission to carry out commercial fishing, process fish, transport or transship fish, outfits or supplies, and enter certain Canadian ports to obtain bait, supplies or outfits, or to effect repairs. The method of processing fish at sea was not however specified in either the Regulations or the fishing licences. The definition of

"processing" previously referred to by the Tribunal was not introduced into the Coastal Fisheries Protection Regulations until June 26, 1985, after the present dispute arose.

Until then there was no more than a footnote in very small print on application forms for fishing licences, reading: "List items such as heading and gutting, fish skinning and filleting machines, cooking and canning machinery and equipment, fish block presses, freezing and packing machinery, reduction equipment (meal and oil)." Statements required by administrative forms for purposes of information, and the details asked for concerning communications and electronic equipment, and storage installations on board fishing vessels, could hardly be regarded as amounting to conditions for the grant or refusal of the licences applied for.

43. The Tribunal draws from these observations the conclusion that the prohibition of filleting, invoked by Canada, has never hardened into a general rule of conduct enounced in fishing regulations, but has consisted solely in a refusal at discretion applying to an individual case and based on the laws and regulations delegating authority from the legislator to the Governor in Council, from the Governor in Council to the Minister and from the Minister to an administrative authority. Those laws and regulations, moreover, confine themselves to defining the term "fishing vessel" or requiring information on the type of engines and equipment on board. It is thus clear to the Tribunal that when the 1972 Agreement was concluded there was no regulation of fish processing in Canadian law, for the twofold reason that neither the mere mention of that term in the definition of "fishing vessel" nor the prescriptions relating to the information required subsequently for the issue of a licence to trawlers entitled by treaty to fish, could possibly be regarded as equivalent to fishing regulations, either in everyday language or in the minds of both Parties. One cannot therefore presume that, as Canada insists, the French Government could know in 1972 that fish processing on board foreign ships was covered by Canadian fishing regulations. Therefore, when the Parties used the term "Canadian fisheries regulations" they could hardly have had in mind at that time regulations covering fish processing on board fishing vessels.

The Tribunal consequently cannot accept Canada's argument on that point, for it must above all bear in mind what the International Court of Justice has called "the primary necessity of interpreting an instrument in accordance with the intentions of the parties at the time of its conclusion" (I.C.J., Advisory opinion of June 21, 1971, Legal Consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia, Reports 1971, p.31, para. 53).

44. The Tribunal cannot fail to observe that to justify the prohibition of filleting at sea which Canada wishes to impose on the French trawlers mentioned in Article 4 (b) of the Agreement, Canada has not confined itself to invoking its fishing regulations, to which Article 6 of the Agreement would have alluded. It has also invoked a "policy" that prohibits filleting of groundfish at sea by Canadian fishermen. From this it would follow, by virtue of the "equal footing" principle regarded as a general principle of national treatment, that this prohibition should also apply to the French trawlers covered by Article 4 (b) of the Agreement. This justification, the only one invoked in amendment No. 1 to the fishing licence granted to "La Bretagne", was repeated in a diplomatic note of February 4, 1985 from the Canadian Embassy in Paris to the French Ministry for External Relations (French Memorial, Vol. II, Annex No. 16); stating that the French Government had not been informed of Canadian policy relating to filleting at sea because this was "a long-standing policy" and not the result of "new regulations" of which Canada should have advised France as required by Article 6, paragraph 3 of the 1972 Agreement. The latter statement would doubtless allow the Tribunal to rule out the justification by which Canada has sought to strengthen its justification based on Canadian fishing regulations, as the fishing rights which the French trawlers covered by Article 4 (b) are recognized as possessing cannot be limited, except by "fishing regulations" or the provisions of the Agreement itself.
45. The Tribunal nevertheless believes that it is as well to notice the way in which the factory freezer trawler "policy" adopted by Canada has been applied in practice, so as to take into account the comments which the Parties themselves have considered it necessary to make thereon. The documents submitted to the Tribunal show that the Canadian policy under consideration was for a long while hesitant and was defined for the first time on November 30, 1979 in a News Release, in which the Minister of Fisheries and Oceans announced the criteria he proposed adopting with regard to applications for licences for this kind of trawler. In this News Release the Minister said that filleting would be authorized only for processing non-traditional species, and not for traditional species of groundfish (Canadian Memorial, Annex No. 20). This policy was not to remain unchanged. It was amended on September 25, 1983 by Article 12 of the Federal/Provincial Agreement on the fishing of northern cod, and further relaxed following a study by the Department of Fisheries and Oceans entitled "Discussion Paper" and dated August 1985, which stated that "factory freezer trawlers are more profitable than wetfish trawlers, the difference increasing in proportion to the distance between the port of registry and the fishing grounds" (French Memorial, Annex No. 24, Appendix A, p. 26). On October 8, 1985 a further News Release announced the grant of three fishing licences to factory freezer trawlers operating on the East Coast, for a five-year period, so as to "permit Canadian companies to take advantage of every technology

and to ensure that every marketing option is open to our companies" (Canadian Memorial, Annex No. 21; French Memorial, Vol. II, Annex No. 25). To allay the fears of Newfoundland fishermen, involved in traditional fishing, the News Release states that the decision "does not signify a dramatic shift in the philosophy of the Government of Canada toward the traditional Atlantic Coast fishery". The same News Release clearly states that "factory trawlers will not be permitted to operate in the Gulf of St. Lawrence or the Bay of Fundy."

46. After studying the documentation available to it the Tribunal believes that it is in a position to make a number of comments on the scope of the above-mentioned Canadian policy, as follows:

1. No licence to carry out filleting at sea has been granted to Canadian fishing vessels operating in the Gulf of St. Lawrence; but it is not possible to say whether before 1979 this was because of a deliberate policy on the part of the Canadian Government, or because no Canadian enterprise had made any such application;

2. During the transitional period ended on May 15, 1986, filleting at sea was carried out in the Gulf of St. Lawrence by French trawlers registered in metropolitan France, without their incurring objection on the grounds of Canadian policy;

3. It is hard to see as a "long-standing policy" a practice that was announced only in 1979, was for a long time hesitantly applied and is still empirical;

4. The argument based on a policy of forbidding certain kinds of fish processing at sea confirms the purely discretionary character attached by Canada to individual decisions to grant or refuse fishing licences;

5. In any event the Tribunal cannot possibly consider a purely de facto policy in the exercise of purely discretionary powers, tardily announced as such in the form of News Releases, as taking the place of "fishery regulations" of the kind envisaged by Article 6 of the 1972 Agreement.

47. Having regard to the above-mentioned considerations the Tribunal concludes that neither the prescribed technique of successive delegations of authority leading to the exercise of absolutely discretionary powers in making individual decisions, nor surrounding such a technique by instructions described as a "policy" or "philosophy", qualifies to be considered as fishing regulations in the ordinary sense of the terms or in accordance with the use normally made of them.

The Tribunal does not however attach much importance to this conclusion, for it is in its view less important to know whether Canadian legislation contains any prohibition of filleting that is given effect in any Canadian fishing regulations than to establish whether such a prohibition could be ordered in the past or future without disregarding the object and aim of the Agreement of March 27, 1972.

48. The Tribunal observes that the principle of non-discrimination laid down in Article 6 of the 1972 Agreement is necessarily limited in scope, because the regulations applied by Canada to French fishing vessels are, as the Tribunal has had occasion to point out, different from those applied to French fishing boats. Obviously, when in the exercise of the full sovereignty to which it is entitled over its own nationals Canada forbids them to engage in any given activity this does not entitle it to apply a similar prohibition in its fishing zone to French nationals enjoying fishing rights there that are recognized by treaty, for it cannot invoke its full sovereignty in a zone where the jurisdiction it exercises is only functional. Furthermore, as regards the scope of this principle, the Tribunal is of the opinion that the principle of non-discrimination relates only to the application of fishing regulations (these as previously defined) and that therefore it could not apply to processing catches at sea.

X. DEVELOPMENTS IN INTERNATIONAL LAW OF THE SEA SINCE THE CONCLUSION OF THE AGREEMENT OF MARCH 27, 1972

49. The Tribunal, being required to rule "in accordance with international law", is under the obligation of also taking into account "any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties", in accordance with Article 31, paragraph 3, subparagraph (c) of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Both Parties have in their pleadings used the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea in support of their arguments. Canada especially, both in its written pleadings and during the oral procedure, did not fail to point to the developments in international law of the sea since the Agreement of March 27, 1972. Those developments have indeed been considerable, notably in sanctioning the recognition in favour of coastal States of greater rights and powers in the exploitation and preservation of living resources in zones extending beyond their territorial waters. The Third United Nations Conference on the Law of the Sea and the practice followed by States on the subject of sea fishing even while the Conference was in progress have crystallized and sanctioned a new international rule to the effect that in its exclusive economic zone a coastal State has sovereign rights in order to explore and exploit, preserve and manage natural resources. This rule is recognized by the two States Parties to the present proceedings. France having introduced an economic zone in 1977, and Canada having created fishing zones in 1971 and enlarged them in 1977, the Tribunal believes that it may legitimately consider that between the Parties the concepts of economic zone and fishing zone are regarded as equivalent with respect to the rights exercised therein by a coastal State over the living resources of the sea.
50. Before further considering the implications of these developments, the Tribunal feels that it should point out that those developments are, in relation to exploitation of fishing resources, in line with what has for more than half a century been the aim of

international conferences on the law of the sea or sea fishing. The protection of resources against over-exploitation has constantly been the essential concern of such conferences. The Final Act of the Conference held at The Hague in 1930 contained a recommendation that even then affirmed the necessity of adopting the measures of protection and co-operation necessary to protect the riches that form a common heritage. (1) The Convention on fishing and conservation of the living resources of the high seas, adopted in Geneva on April 29, 1958, showed a similar concern and recommended "measures rendering possible the optimum sustainable yield from those resources ... with a view to securing in the first place a supply of food for human consumption" (Art. 2). A similar concern for the preservation of the living resources of the seas and oceans appears today in the preamble to the Convention of December 10, 1982, and inspires its articles 61 to 72. It is true that, as Canada has rightly pointed out, Article 56 of this Convention recognizes that the coastal State possesses sovereign rights not only for the exploitation of natural resources but also for their management; but it does not appear that this power of management, constantly coupled by the Convention with the idea of conservation, has any other purpose than conservation of resources; it appears to be above all an administrative function which the coastal State is henceforth regarded as best able to exercise, but which nevertheless remains a function that is in the general interest. This major concern to protect living resources by balanced management was also the driving force behind Canada in each of the stages by which it has progressively extended its fishing limits. When Canada decided to establish an exclusive fishing zone in the Gulf of St. Lawrence the Minister for External Affairs invoked on April 17, 1970 the imperative necessity of ensuring the administration and conservation of Canadian fishing resources. (2) On June 4, 1976 the Secretary of State for External Affairs stated that the Canadian decision to extend fishing limits was based on "Canada's obligation as a good steward or custodian to protect and preserve a perishable resource which is increasingly threatened with depletion while growing in importance as a source of food for the world at large. It is action that will ensure the fishery resources off the Canadian coast can be managed wisely for the benefit of

(1) See G. GIDEL, *Le droit international public de la mer*, Paris, 1934, vol. III, p.472, note 3.

(2) House of Commons Debates, 1969-1970, Vol. 114, p. 6016; quoted by J.Y. MORIN, *Canadian Yearbook of International Law*, 1970, p. 199.

Canadians and indeed of the entire world." (1) This general aim deserves emphasis because it is certainly pertinent to the present case - the preamble to the 1972 Agreement recalls the provisions adopted by the Canadian Government "notably with a view to ensuring the protection of Canadian fisheries".

51. The Tribunal has already had occasion to remark that the 1972 Agreement, which was concluded for an indefinite period, expressed the mutual desire of both States to (in the words of the preamble) "adapt to present circumstances their mutual relations in fishery matters". In so doing both States probably intended to draw up their agreement in a way that allowed for developments in the new law of the sea then taking shape. From this fact alone it appears to be indisputable that the 1972 Agreement did not completely cover the situation existing when it was signed, regarding in particular Canada's rights and jurisdiction in its fishing zone, as was shown by the subsequent conduct of the Parties with respect to the application of the licence and quota scheme (see paragraph 37 above). This would not justify the inference that developments in international law of the sea and the adoption of the new Convention of 1982 have fundamentally altered the balance of the rights and obligations that was arrived at by the Parties by the Agreement of March 27, 1972. Even if the United Nations Convention on the Law of the Sea at present regulated relations between the two Parties the Tribunal notes that it would not impair the validity of the relations established by the 1972 Agreement, because of the clause in Article 311, paragraph 2 of the Convention, reading: "This Convention shall not alter the rights and obligations of States Parties which arise from other agreements compatible with this Convention and which do not affect the enjoyment by other States Parties of their rights or the performance of their obligations under this Convention". The Tribunal notes that although the Convention has been signed by Canada and France it has not yet come into force. It would therefore not be possible to invoke its provisions, notably those detailing the coastal State's regulatory powers, unless it was clear that these reflected generally accepted rules, and only in so far as they did in fact express customary rules applicable between the Parties to the proceedings.
52. Regarding the conservation of living resources, Article 61 of the Law of the Sea Convention gives the coastal State the right to ensure the maintenance of such resources "through proper conservation and management measures". These measures must be designed to ensure "the maximum sustainable yield" taking into account, inter alia, "the economic needs of coastal fishing communities" which, according to the Tribunal, means the resource needs of such communities and not the whole of the other economic needs and interests. In that respect, the Tribunal finds that it is precisely the needs of the Canadian fishermen settled on the coast of the Gulf of St. Lawrence which, together with the needs of Saint-Pierre and Miquelon fishermen, which were taken into

(1) Canadian Yearbook of International Law, 1977, pp. 327-328.

account by the Parties in the treaty régime established by Article 4 (b) of the Agreement, combined as it is today with a system of quotas and licences introduced by the Parties from 1977 onwards. Regarding the utilization of living resources covered by Article 62 of the 1982 Convention, it is apparent to the Tribunal that the Article spells out both the rights and the obligations of the coastal State concerning the access of foreign fishermen to its exclusive economic zone. In particular, it lists the fields which may be covered by coastal State laws and regulations applicable to foreign nationals who exploit the living resources in the zone. Although the list is not exhaustive, it does not appear that the regulatory authority of the coastal State normally includes the authority to regulate subjects of a different nature than those described. Not only is there no mention of the processing of fish at sea, but when Article 62, subparagraph 4 (c), provides that coastal State regulations may relate to the types, sizes and amount of "gear" used by fishing vessels, this refers only to "fishing equipment" as indicated by subparagraph 4 (a); (1) clearly, this does not cover filleting equipment, since equipment used for fish processing cannot be assimilated to fishing equipment in the ordinary meaning of terms. In the Tribunal's view, the regulation of filleting at sea cannot a priori be justified by coastal State powers under the new law of the sea rules.

53. However, the Tribunal is well aware that, despite there being no specific mention of processing at sea in Article 62 of the Convention, a number of coastal States have enacted domestic legislation governing the processing of catches aboard foreign vessels authorized to fish in waters under their domestic jurisdiction. Such legislation which applies not to the actual fishing but to activities after the fish has been caught is regarded by the promulgating States as part of a specific policy determined according to their own economic and social objectives.

Such is the case when a coastal State, in order to protect employment on land or develop its own processing industries, only allows foreign vessels to fish provided the catch is landed on its territory, thereby in effect prohibiting any processing of the catch at sea. Provisions of this nature which may be based on Article 62, subparagraph 4 (h) of the Convention ("the landing of all or any part of the catch by such vessels in the ports of the coastal State") are however applicable to foreign vessels only if the coastal State, acting within its sovereign rights, is not bound by any treaty or if a provision to this effect is included in a specific treaty concluded by the coastal State.

(1) In Article 62, subparagraph 4 (a), the French text uses the expression "navires et engins de pêche", like the Spanish text ("buques y equipo de pesca"). The English text uses the words "fishing vessels and equipment", "fishing" clearly qualifying both the following terms, like in the Russian text "rybolovnykh sudov i oborudovaniya" where the adjective "rybolovnykh" ("fishing") also qualifies "vessels" and "equipment". The Chinese text mentions "yu chuan" ("fishing vessels") and "pu lao she bei" ("fishing equipment") whereas the Arabic text uses the terms "lisoufon al sayed oua mouadatiha" ("fishing vessels and their equipment").

Similarly, while under Article 62, subparagraph 4 (c), coastal State regulations may cover the "types", "sizes" and "number" of fishing vessels used, there is no doubt that this provision is superseded by the text of a treaty specifically governing those three issues, which is precisely the case of Article 4 (b) of the 1972 Agreement.

54. The Tribunal finally points out that, like the exercise of any authority, the exercise of a regulatory authority is always subject to the rule of reasonableness invoked by the International Court of Justice in the Barcelona Traction Case, as follows: "The Court considers that, in the field of diplomatic protection as in all other fields of international law, it is necessary that the law be applied reasonably" (I.C.J. Reports 1970, p.48, para. 93). That rule requires State behaviour to be proportional to the aim legally pursued, with due regard to the rights and freedoms granted to another State.

This principle was clearly laid down by the Permanent Court of Arbitration in the Award of September 7, 1910, in the North Atlantic Coast Fisheries case (1) where the Tribunal decided that the exercise by Great Britain of the right to make fishing regulations was limited by the Anglo-American Treaty of 1818 "in that such regulations must be made bona fide and must not be in violation of the said Treaty". The Award considered that the only regulations to appear reasonable were those which were "appropriate or necessary for the protection and preservation of such fisheries, or desirable or necessary on grounds of public order and morals without unnecessarily interfering with the fishery itself"; this led the Arbitrators to regard, conversely, as unreasonable the claim by Great Britain to prohibit the United States, whose inhabitants were beneficiaries of the Treaty, from employing as members of the fishing crews of their vessels persons not inhabitants of the American territory.

In the present case, the Tribunal therefore holds that Canada can only use its regulatory authority concerning the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the 1972 Agreement in a reasonable manner, i.e. without subjecting the exercise of the right to fish enjoyed by such trawlers under the Agreement to requirements which in effect make that exercise impossible.

55. Without in any way denying Canada its authority under general international law sovereignly to determine the opportuneness to licence or decline to licence certain types of foreign vessels according to criteria which it alone has defined, the Tribunal considers that Canada does not enjoy the same latitude within the framework of the 1972 Agreement. That Agreement in fact determined the type of Saint-Pierre vessels allowed to fish in the gulf, specifically using the word "trawlers". No doubt that

(1) United Nations, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XI, p. 189. A.J.I.L., 1910, p.968 and French text in R.G.D.I.P., 1912, p.462.

type of fishing vessels includes several sub-categories as indicated on the foreign fishing vessel specification and data sheet which has to be submitted to the Canadian authorities with any licence application; in that document, the applicant must specify whether the licence is sought for a "side trawler", a "stern trawler" or a "pair trawler". That first distinction based on trawling methods, is followed by another, which was emphasized by both Parties in the oral pleadings, between wetfish and freezer trawlers, according to the type of product landed by the vessel after fishing. But the 1972 Agreement did not make such detailed distinctions and merely referred to trawlers in general, at a time when the Parties were well aware of the existence of freezer trawlers.

Just as the Agreement did not entirely freeze the rights and powers of Canada within its fishing zone, it did not freeze the development of fishing methods and equipment aboard vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon. In claiming to exercise its right to prohibit a given processing method, in particular filleting, aboard such vessels, Canada is in fact seeking to reserve its right to control the type of trawler and the mode of operation of the vessels allowed under the Agreement to continue to fish within the Gulf of St. Lawrence.

56. It is true that Canada contended, both in its written and oral pleadings, that filleting was prohibited in order to conserve the living resources of the Gulf of St. Lawrence, in view of the threat posed by the use of factory freezer trawlers based in Saint-Pierre and Miquelon. According to Canada, the potential introduction into the Gulf of 10 such vessels would go against the spirit of the 1972 Agreement, in particular the specific object of Article 4.

In order to clarify its position on that point, the Canadian Party produced the records of preliminary talks held in 1964 and negotiations in 1971. After indicating that the Minutes reproduced in Annexes 11 to 43 of its Memorial had been drawn up by the Canadian delegation and had not been approved by the two Parties, Canada was careful to point out that those documents did not constitute "formal travaux préparatoires" but nevertheless reflected "what was said in the negotiations, what Canada intended, and what Canada understood France to have intended". (Canadian Memorial, paragraph 41, p. 29).

The French Party informed the Tribunal that it had found in its archives no records of the preliminary talks of 1964 or of the 1971 negotiations. During the oral pleadings, it did not challenge the content of the Minutes, produced by Canada and, in the case of the 1971 negotiations, it even relied on the Minutes during the meeting of June 10, 1986. France mainly contended that the records concerning the preliminary talks held in 1964 were "not very useful" both because they "occurred within a completely different context from that of the 1971 negotiations" and because "they ended in failure and produced no agreed text which could be usefully referred to at this time".

57. The Tribunal holds that, while it is indisputable that the context of the Franco-Canadian meetings of 1964 was substantially different to the context of the 1971 negotiations, it has also been established that the aim of the two Parties was identical in both cases, i.e. to redefine their relations in fishery matters, with due regard to the measures contemplated or just adopted by the Canadian Government concerning the zones under its fisheries jurisdiction. This is made quite clear by the fact that in July 1964 both delegations had exchanged draft agreements some provisions of which later reappeared in the 1971 negotiations and even in the 1972 Agreement. In the Tribunal's view, it is therefore difficult to claim, as the French Party did, that it is not useful to resort to the records of the 1964 preliminary talks in the present case. While they were only preliminary and took place seven years before the actual negotiations, those talks are nevertheless part of the process leading up to the conclusion of the Agreement of March 27, 1972.

That having been said, the Tribunal is well aware that international case law - in particular the decisions of the International Court of Justice - exercises the utmost caution in resorting to the preparatory work or the documentary background of negotiations leading up to the conclusion of a treaty. It is also aware of the restrictive attitude adopted at the Vienna Conference on the Law of Treaties following a United States amendment to do away with the hierarchy set up by the International Law Commission between the different means of interpretation. (1)

58. The Tribunal nevertheless considers that, as this is less a question of interpretation of the 1972 Agreement than of its implementation in time, it must take into account the assurances given to the representatives of Canada by the representatives of France concerning the increase in the fishing effort of Saint-Pierre and Miquelon French trawlers to allay the fear expressed by Canada that these might replace French metropolitan trawlers whose eventual withdrawal from the Gulf was contemplated. During the July 1964 talks, M. Leduc declared on behalf of France that Canadian concern might be allayed by specifying in the Agreement both the quantity and the quality of the vessels concerned (Canadian Memorial, Annex 42, p.14); this was eventually done in Article 4 (b) of the 1972 Agreement. In a diplomatic note dated 30 November 1964, the French Government also informed Canada with regard to the development of the Saint-Pierre fleet: "No change is expected in the present rate of increase, which is approximately one new trawler every three years, thus bringing

(1) United Nations Conference on the Law of Treaties - Official Documents, first session, p.168, para. 49. See also the statement by Professor Myres S. McDougal on behalf of the United States delegation in AJIL, vol. 62, pp.1021 and ff., as well as YASSEEN (M.K.) "L'interprétation des traités d'après le Convention de Vienne sur le droit des traités", Collected Courses of the Hague Academy of International Law, 1976-III, Vol. 151, pp.86-87.

up the total of trawlers from five to 10 in 15 years" (Canadian Memorial, Annex 45). During the negotiations held in Paris in May 1971, M. Girard alluded to the low annual catch of Saint-Pierre trawlers and the French negotiator reasserted that the level of the catch by fishermen from Saint-Pierre and Miquelon might go up in future, but any increase would not be large enough to be an important factor (Canadian Memorial, Annex 43, p.14).

It is apparent from the declarations by the Parties, both during the 1964 talks and the 1971 negotiations, that France never contemplated more than a gradual and moderate development of the Saint-Pierre and Miquelon fishing fleet, nor did Canada ever contemplate preventing that development. Moreover it would seem unthinkable that the negotiators of the 1972 Agreement would not have contemplated that such a development would necessarily take into account technical changes as the existing trawlers were replaced or modernized. It is therefore on the basis of the concern expressed by Canada and the assurances given by France that the two Parties laid down a double limitation for the protection of resources, namely a limitation on the number and a limitation on the size of French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon and allowed to fish in the Gulf.

XI. FILLETING AT SEA AND CONSERVATION OF FISHING RESOURCES

59. Filleting, the use of which by Saint-Pierre and Miquelon trawlers is at issue in the present dispute, is a processing method whereby as soon as it has been caught the fish is headed, gutted, filleted and frozen in that state in the ship's hold. Of all the processing methods this seems, at the present time, the best one to ensure efficient protection against spoilage when the fish frozen on board has to be thawed ashore to be filleted before being frozen a second time for transport and marketing purposes. Not only is the filleting vessel able to spend more time in the fishing grounds with a considerable saving in fuel but, as it only keeps fillets on board, it can stock a far greater quantity of marketable fish than a non-filleting vessel of the same size. Filleting on board inevitably has a negative impact on the workload of shore-based processing plants, as illustrated by the protests of Saint-Pierre and Miquelon islanders when "La Bretagne" came into service in the course of 1984.

The Tribunal notes already at this juncture that the introduction by France of filleting vessels could not have a similar effect on the Canadian population because French trawlers do not land their catch on the Canadian shore. However when Canada conducted a feasibility study on its own filleting policy with the support of some Nova Scotian circles, opposition to the idea seemed to come mainly from Newfoundland which has a number of fish processing plants.

60. In order to assess the potential effect of filleting at sea on fishing resources, the Tribunal first points out that, at the beginning of the talks and negotiations which led to the signing of the Agreement of March 27, 1972, the existence of filleting trawlers was known to the Parties, as is shown by the Canadian Memorial which states that factory freezer trawlers first appeared in the Gulf of St. Lawrence in the 1950s and 1960s (p. 11 and footnote 17). That type of vessel, which was then used by the French metropolitan fishing in the Gulf, did not exist in Saint-Pierre and Miquelon at the time the Agreement was concluded; it is difficult therefore to determine with certainty what the Parties would have decided if their attention had been drawn to the possible introduction of a freezer and filleting trawler in Saint-Pierre and Miquelon. Without intending to draw a final conclusion from that finding, the Tribunal recalls what was stated by the Permanent Court of International Justice in its Advisory Opinion on the Convention concerning Employment of Women during the Night: "The mere fact that, at the time when the Convention ... was concluded, certain facts or situations, which the terms of the Convention in their ordinary meaning are wide enough to cover, were not thought of, does not justify interpreting those of its provisions which are general in scope otherwise than in accordance with their terms." (PCIJ, Series A/B, No. 50, p.377).
61. The Tribunal considers that while a filleting trawler with a maximum length of 50 metres is a trawler and formally fulfils the requirements laid down in Article 4 (b) of the Agreement, it is not however ruled out that, when drafting the Article, the Contracting Parties who were aware of the existence of the filleting technology had in view the fishing capacity of ten wetfish trawlers with a maximum length of 50 metres.

As it is moreover indisputable that a filleting factory freezer trawler has a far greater stocking capacity than a wetfish trawler of the same size and therefore a greater fishing capacity, further increased by its ability to stay out at sea for a longer period than wetfish trawlers which have to go back to port more often to land their catch, the question arises whether that alone is reason enough to justify the prohibition of filleting in the case of "La Bretagne".

The French Party answered this question in the negative, recalling that the trawlers mentioned in Article 4 (b) of the Agreement are subject to fishing quotas set by Canada. In its written pleadings, France always maintained that the quotas had been complied with and recalled that they were controlled on board by Canadian inspectors. It is true that Canada which did not challenge France's intention to ensure compliance with the quotas allocated to Saint-Pierre and Miquelon fishermen, did however state before the Tribunal that the sharing of catches between Canadian fishermen first imposed in the Gulf in 1971 implied a series of delicate negotiations at the federal and provincial levels with fishing companies and representatives of fishermen settled in the

Gulf. As there now is, according to counsel for Canada, a general fishing overcapacity so that "the existing Canadian fleet could harvest annually double the groundfish catch that is now taken in the Gulf" (Verbatim Records, No. 5, p.101), the Canadian authorities setting the total allowable catch are the subject of considerable pressure which jeopardizes the system's stability and justifies the use of other means to protect the resource.

The Tribunal can scarcely accept that a sovereign State should, when complying with its international commitments, refer to pressure from private interests which are mainly made up of its own nationals, in order to justify the use of regulations which are an obstacle to the technological progress of filleting at sea by the beneficiaries of a fishing agreement.

The Tribunal also points out that according to the data provided by Canada, while there are approximately 6,000 fishing vessels in the Gulf manned by some 25,000 fishermen, this geographical sector is fished only by 12 Canadian Gulf-based trawlers of over 30 metres in length and by 33 similar non-Gulf-based trawlers with a maximum horsepower of 1050 CV. That means therefore that the resource is also threatened by Canadian boats of a limited size.

62. The Tribunal is well aware of the threats posed to the fishing resources of the St. Lawrence Gulf which, within the framework of the arrangement between neighbours under Article 4 (b), call for joint Canadian and French action to ensure compliance with the set quotas. Reinforced control of the effective catch by the Canadian authorities and controlled restraint in the increase of the fishing effort by Saint-Pierre and Miquelon registered vessels, along the lines of the assurances given by France during the negotiations leading up to the 1972 Agreement, are some of the means liable to help achieve such compliance.

XII. FINAL CONSIDERATIONS

63. By agreeing that the number of trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon and authorized to fish in the Gulf of St. Lawrence could be raised to 10 not exceeding 50 metres in length, the Parties set a double limit on the fishing effort allowed these trawlers in the Gulf. The Tribunal does not rule out the possibility that, in so doing, they also contemplated giving these vessels a total fishing capacity comparable to that possessed by 10 wetfish trawlers of the same size.

If that were the case, the prohibition of filleting at sea could only be warranted to the extent that the introduction of filleting trawlers was calculated, inevitably and in practice, to result in a surplus catch over and above the TAC likely to be allocated to 10 wetfish trawlers of the same size registered in Saint-Pierre and Miquelon.

The Tribunal considers that it must set aside this possibility in the case before it, not only on the grounds already given, but also for the following reasons, which derive from the conditions that must be observed if the 1972 Agreement is to be applied in future in a reasonable and durable manner.

(1) Irrespective of the storage capacity of a filleting trawler operating in the Gulf, any over-fishing on the part of that trawler would have to be treated as a breach of good faith involving liability on the part of France which, as a Party to the 1972 Agreement, has a duty to ensure that its nationals scrupulously respect the international commitments it has entered into on their behalf.

(2) During the oral proceedings before the Tribunal, the Agent of the French Government constantly argued from the existence of quotas for the catch that a filleting vessel operating in the Gulf was thereby limited in its fishing effort, even going so far as to say, during the hearing on Tuesday, June 4, 1986, when speaking of the filleting trawlers, that whether they filleted on board or not, "they will not catch a single kilo of cod over and above the authorized quota" (PV No.3, p.112). Having regard to the circumstances in which it was made, the Tribunal is bound to consider that such a statement commits France to use all the means in its power to ensure, in conjunction with the Canadian authorities, that the commitment is respected.

(3) The third reason leading the Tribunal to consider that there is no warrant for the prohibition of on-board filleting by the French trawlers covered by Article 4 (b) of the 1972 Agreement lies in the supervision exercised by the Canadian authorities themselves over the volume of actual catches, mainly through the assignment of inspectors to foreign trawlers for that purpose.

The arrangements for supervision could be further strengthened either unilaterally by Canada or by the Parties acting jointly through the commission of experts provided for in Article 10 of the Agreement, which might be assisted by technical experts recruited from international specialized agencies.

The three foregoing reasons all converge on the conservation, protection and balanced management of fishery resources which, as already stated, the Tribunal regards as the over-riding purpose of the changes that have taken place in the international law of the sea, with which it was sought to bring the 1972 Agreement into line, as well as the over-riding purpose of the Canadian fisheries protection legislation.

It follows that the right to fish granted to the French trawlers covered by Article 4 (b) of the Agreement of March 27, 1972 must be exercised with reasonable regard for the concerns of Canada, which bears sole responsibility for the conservation, protection and management of the living resources in its fishing zone, which implies that the modernization and the development of the fishing capacity of these vessels must not infringe the commitments made by France to Canada.

*
* *
*

For the foregoing reasons, the Tribunal decides by two votes to one that the Agreement of March 27, 1972, interpreted in its context in the light of its subject and purpose, and having regard to the circumstances in which it was concluded and applied by the Parties, does not entitle Canada to forbid the French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon to fillet their catch in the Gulf of St. Lawrence.

Done in Geneva in English and French on 17 July 1986, both versions being equally authentic, in three original copies, one of which shall be deposited in the records of the Tribunal, and the other two shall be transmitted respectively to the Government of Canada and to the Government of the French Republic.

The Chairman:

The Members:

The Registrar:

In signing the Award, I avail myself of the right to attach my dissenting opinion, pursuant to Article 10, paragraph 3, of the Special Agreement.

DISSENTING OPINION OF DONAT PHARAND

I. INTRODUCTION

1. It is with the deepest regret that I find myself unable to subscribe to the award made by this Tribunal. In availing myself of the right to attach a dissenting opinion, I will confine my dissent to a discussion of the points on which there is a substantial difference of opinion with the other two members of the Tribunal. Those points relate to the following matters: the "Canadian fisheries regulations" envisaged by Article 6 of the 1972 Agreement between the Parties; the "equal footing" clause in Article 4 (b) of that Agreement and the "arrangement between neighbours" which characterizes the whole of Article 4. These points will be dealt with in succession after a brief recall of the general background of the dispute.

*
* *
2. Canada, having established fishery closing lines across the entrances to the Gulf of St. Lawrence in 1971, negotiated an agreement with France that same year on their mutual fishing relations. By this Agreement, which was signed and came into force in March 1972, France renounced its rights in fishery matters under the London Convention of 1904 between the United Kingdom and itself. The new Agreement also superseded all previous treaty provisions relating to French fishing rights off the Atlantic coast of Canada, that is, outside the Gulf of St. Lawrence. In return for the renunciation by France of previous fishing rights, Canada undertook to recognize new French fishing rights in its future exclusive fishing zone off the Atlantic coast. In addition, the Agreement provides for the withdrawal from the Gulf of fishing vessels registered in metropolitan France by May 15, 1986. As for French fishing vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours (arrangement de voisinage), recognizing the special situation of the Islands, those vessels were allowed to continue to fish under conditions flowing from that special situation.
3. The Islands' coastal fishing boats were allowed to continue to fish in the traditional fishing areas along the coast of Newfoundland, and a certain number of trawlers were given the right to continue to fish in the Gulf of St. Lawrence on an equal footing with Canadian trawlers. It is in respect of the fishing rights of the French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon that the present dispute arose. The provision embodying those fishing rights, which is Article 4 (b), reads as follows:

"A maximum of ten French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon, of a maximum length of 50 metres, may continue to fish along the coasts of Newfoundland, of Nova Scotia (with the exception of the Bay of Fundy), and in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian trawlers; Canadian trawlers registered in the ports on the Atlantic coast of Canada may continue to fish along the coasts of Saint-Pierre and Miquelon on an equal footing with French trawlers."

It will be noticed that the above Article provides for reciprocal fishing rights but, of course, the present dispute relates only to those of French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon.

4. In a similar way, the Agreement provides for the application of the national fishery regulations of each Party to the trawlers of the other Party. Their application is provided for in Article 6 which is now reproduced:

"1. Canadian fishery regulations shall be applied without discrimination in fact or in law to the French fishing vessels covered by Articles 3 and 4, including regulations concerning the dimensions of vessels authorized to fish less than 12 miles from the Atlantic coast of Canada.

2. French fishery regulations shall be applied under the same conditions to the Canadian fishing vessels covered by Article 4.

3. Before promulgating new regulations applicable to these vessels, the authorities of each of the parties shall give three months prior notice to the authorities of the other party."

5. It was specifically with respect to the application of the Canadian fishery regulations that the dispute arose. At the end of 1984, an application was made by French authorities for a licence to be issued to the trawler "La Bretagne" registered in Saint-Pierre and Miquelon for fishing in the Gulf. This is a factory freezer trawler equipped for filleting fish at sea. On January 4, 1985, a licence was issued to that vessel pursuant to Canada's Coastal Fisheries Protection Act and Regulations but it authorized fishing outside the Gulf only. On January 24 of the same year the licence was amended to authorize "La Bretagne" to fish inside the Gulf as well as outside, but subject to the following condition:

"In accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the LA BRETAGNE is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only."

6. The above condition being objected to by France, and the Parties being unable to settle their dispute by negotiations, decided to submit it to this Arbitral Tribunal in the following terms:

"Ruling in accordance with international law, the Tribunal is requested to adjudicate the dispute between the Parties in respect of filleting within the Gulf of St. Lawrence by the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement between Canada and France on their Mutual Fishing Relations of March 27, 1972." (Article 2 of the Arbitration Agreement).

7. As properly pointed out by the Tribunal, the scope of its mandate must be determined from the terms of the Special Agreement (compromis) rather than from the conclusions and submissions of the Parties. In this case, France requested the Tribunal to decide that Canada cannot prohibit French trawlers covered by Article 4 (b) of the 1972 Agreement to fillet in the Gulf (French Counter-Memorial, p.93, reaffirmed by the French Agent at the end of his oral pleading on June 11, 1985). As for Canada, its third submission, which related specifically to filleting, confined itself to asking the Tribunal to decide "that "La Bretagne" does not have the right to operate as a factory freezer trawler in the Gulf of St. Lawrence" (Canadian Counter-Memorial, p.84, reaffirmed by the Canadian Agent at the end of the oral proceedings on June 13, 1985).
8. Whilst agreeing that the Tribunal is requested to decide on the legal validity of "filleting within the Gulf of St. Lawrence by the French trawlers referred to in Article 4 (b) of the Agreement", it is also requested "to adjudicate the dispute between the Parties in respect of (such) filleting", and the only real dispute which has already arisen relates to filleting by "La Bretagne". Consequently, this double aspect of the Tribunal's mandate will be kept in mind when addressing the major points constituting the core of this opinion.

II. CANADIAN FISHERY REGULATIONS IN ARTICLE 6 OF THE 1972 AGREEMENT

9. Four aspects of Canadian Fishery Regulations need to be examined: their scope in international law, taking into account the limitations imposed by the 1972 Agreement; their actual content before and after the 1972 Agreement; their application to "La Bretagne" in 1985; and, finally, their applicability to the French trawlers generally in the Gulf.

*

* *

10. On the scope of Canadian fishery regulations in international law, which scope has been narrowed somewhat by the limitations contained in the 1972 Agreement, it is necessary to begin by determining the extent of the regulatory authority of the coastal State in general international law before examining the limitations contracted in 1972. The residue of Canada's regulatory authority will be opposable to France.
11. Since the conclusion of the 1972 Agreement, we have witnessed most important developments in the general law of the sea, particularly as they relate to the jurisdiction of the coastal State over the biological resources in fishing zones beyond its territorial sea. The extent of that jurisdiction is spelled out in the provisions of the 1982 Law of the Sea Convention pertaining to the exclusive economic zone, and State practice is such that those provisions are now considered as part of customary international law. Although Canada has not yet formally adopted an exclusive economic zone, the Tribunal is correct in considering as between the Parties the concepts of economic zone and fishing zone as being equivalent in so far as they relate to the jurisdiction of the coastal State over the biological resources (Award, paragraph 49). In these circumstances, we may proceed immediately to a brief review of the relevant provisions of the 1982 Convention.
12. Three provisions must be examined: Article 56, on the rights of the coastal State generally; Article 61, on the conservation of living resources, and Article 62, on their exploitation. The management and regulatory authority of the coastal State is found in all three of those provisions.
13. Article 56 provides that in its exclusive economic zone the coastal State has "sovereign rights for the purpose of exploring and exploiting, conserving and managing the natural resources, whether living or non-living" (paragraph 1 (a)). This first provision contains the basic norm of complete and exclusive jurisdiction of the coastal State in all of the relevant aspects of the resources (here, the living ones): exploration, exploitation, conservation and management. In other words, for those specific purposes the coastal State is absolutely sovereign. And this economic sovereignty has been confirmed and exercised through national legislation and State practice.
14. Article 61, on the conservation of the living resources, provides that it is the duty of the coastal State to determine the allowable catch in its zone. It also imposes an obligation on the coastal State to "ensure through proper conservation and management measures that the maintenance of the living resources in the exclusive economic zone is not endangered by over-exploitation" (paragraph 2). The same Article further provides that such measures shall be designed to raise the level

of harvested species to produce the maximum sustainable yield, taking into account the "relevant environmental and economic factors, including the economic needs of coastal fishing communities" (paragraph 3). It will be noted that this Article confines itself to providing for appropriate measures, without specifying what those measures may be. This is done in the subsequent provision.

15. Article 62, on the exploitation or utilization of the living resources, provides for the coastal State to promote optimum utilization and to give access to the surplus, if any, beyond its harvesting capacity "through agreements or other arrangements and pursuant to the terms, conditions, laws and regulations referred to in paragraph 4". When giving such access to other States, the Convention further provides that "the coastal State shall take into account all relevant factors, including, inter alia, the significance of the living resources of the area to the economy of the coastal State concerned and its other national interests." (paragraph 3).
16. In addition to the above and relating specifically to the regulatory authority of the coastal State, the Convention further provides that nationals of other States fishing in the waters of the coastal State "shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State" (paragraph 4). Providing they are consistent with the Convention, the laws and regulations of the coastal State may relate, inter alia, to the following matters: licensing of fishing vessels and equipment; determination of the species and the fixing of quotas; regulation of seasons, areas, gears and vessels, both the type and the number; fixing of the age and size of species; information required on catch and effort statistics, and landing of all or part of the catch. The same Article also provides for an obligation on the part of the coastal State to give "due notice of conservation and management laws and regulations" (paragraph 5).
17. This brief review of the relevant provisions of the Convention calls for two comments: first, the regulatory authority of the coastal State follows its exclusive jurisdiction for the purposes of conservation and exploitation and, second, that authority extends to all matters specifically mentioned in Article 62 and to others compatible with the Convention. There is no doubt that, in the absence of an agreement or arrangement to the contrary, the coastal State may regulate processing, including filleting. Although the Tribunal does not pronounce itself completely as to the validity of regulations on processing (Award, paragraph 52), it does recognize that certain

States have adopted such regulations (paragraph 53). It also recognizes that, outside of any agreement, the coastal State may require the landing of all or any part of the catch, pursuant to Article 62 (Award, paragraph 53). In my opinion, the specific legal bases for regulating processing, including filleting, are found, either separately or in combination, in the following enumerated matters of Article 62: licensing of fishing vessels and equipment (sub-paragraph a); regulating the type of fishing vessels (sub-paragraph b); and, specifying the information required of fishing vessels (sub-paragraph e). In addition, the coastal State may rely on the "other terms and conditions" clause in the introductory part of paragraph 4 of that Article. In the case at hand, the question remains whether Canada has contracted itself out of the authority to regulate processing, through limitations accepted in the 1972 Agreement with France.

*
* *
*

18. A study of Articles 4 (b) and 6 of the 1972 Agreement reveals that they contain a certain number of limitations agreed to by Canada. Under Article 4 (b), there are three such limitations to its regulatory authority. The first relates to the fishing areas where fishing is permitted: the coasts of Newfoundland and of Nova Scotia (with the exception of the Bay of Fundy), as well as "the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence". The second limitation pertains to the fishing vessels which may be used: the type (trawlers), the size (a maximum length of 50 metres) and the number (a maximum of ten). The third limitation relates to the right of access to French trawlers registered in Saint-Pierre and Miquelon in that they "may continue to fish ... on an equal footing with Canadian trawlers".
19. Relating to the limitations just enumerated, two questions of interpretation arise: one with respect to the meaning of "equal footing" and the other relating to the kind of "trawlers" envisaged in 1972. As for the meaning of "equal footing", it will be dealt with later since it constitutes the second major point of this dissent. On the meaning of "trawlers", the general rule of interpretation that a treaty should be interpreted in good faith, in accordance with the ordinary meaning of terms in their context and in the light of its object and purpose, is of no assistance, since the ordinary meaning of trawler is simply a fishing vessel that uses a trawl to fish.
20. The context of the use of this term in the Agreement gives no indication whether the Parties had in mind wetfish trawlers, which preserve their catch on board by stowage in ice, or factory freezer trawlers, which fillet and freeze their catch on board in a form ready for market. In the circumstances, recourse must be had to supplementary means of interpretation,

including the preparatory work of the Agreement and the circumstances of its conclusion (Article 32 of the Vienna Convention on the Law of Treaties). Fortunately, in this instance, the Canadian negotiators, both in 1964 and 1971, kept full Minutes of the talks and negotiations. No such Minutes were found by France but, as pointed out by the Tribunal, France did not contest the accuracy of those Minutes and, indeed, made use of them during the oral proceedings of June 10, 1986.

21. The Minutes of the second round of talks between the Parties, held in Paris in July, 1964, indicate that the existence of five Saint-Pierre trawlers was then raised for the first time. The trawlers were described as being "in the 250-ton class, 32-35 metres in length, they go to some 12 fishing grounds in all from which they derive an annual catch of some 2,500 tons each." (Annex 42, Canadian Memorial, p.14).
22. In answer to a request for information on the question of the development of the Saint-Pierre and Miquelon fishing fleet which had been raised in the Paris talks, France replied in November 1964 that "no change is expected in the present rate of increase, which is approximately one new trawler every three years, thus bringing up the total of trawlers from five to 10 in 15 years." It added that "the vessels in service are of limited range and capacity; their length, i.e. from 28 to 38 metres" (Annex 45, Canadian Memorial, document No.3; translation).
23. The question of Saint-Pierre and Miquelon trawlers was raised again at the beginning of the first round of talks in May, 1971, at which time the French negotiator, Mr. Girard, noted that the trawlers' catch of Saint-Pierre and Miquelon "was about 6,000 tons per year - not enough to put the Canadian fishery in jeopardy - and he hoped the question of these trawlers could be tackled in a different manner than the question of trawlers from France." (Annex 43, Canadian Memorial, p.2).
24. The above enquiry into the talks forming part of the negotiation of the Agreement leads to the conclusion that the type of trawlers which the negotiators had in mind in relation to Saint-Pierre and Miquelon, as distinguished from metropolitan France, were wetfish trawlers. Of course, it does not necessarily follow that they intended to freeze for ever the Saint-Pierre and Miquelon fishermen with the wetfish trawlers they were using at the time. It simply indicates that the fishing capacity, envisaged in 1972 and which was to know but a moderate increase, was calculated on the basis of a maximum of ten wetfish trawlers. In other words, if factory freezer trawlers are introduced in the Gulf with a fishing capacity of, let us say, double that of wetfish trawlers, this double capacity must be taken into account in the maximum number of trawlers permitted. Five factory freezer trawlers would then equate ten wetfish trawlers.

25. Two additional limitations consented to by Canada in the 1972 Agreement are to be found in Article 6 and both pertain to Canadian fishery regulations, one relating to notice and the other to non-discrimination. With respect to notice, Canada agreed to give three months prior notice to French authorities before promulgating new regulations. The question might arise as to whether the Parties intended to assign a special meaning to "notice" in the sense that it might take the form of a consultation. The matter was raised by the French negotiator, Mr. Girard, at the preliminary talks of April, 1964, in Ottawa. At that time, the Canadian negotiator, Mr. Cadieux, in answer to a request for a safeguard against new regulations which would depart from existing ICNAF standards, stated that "Canada could not go further than incur this obligation to consult in good faith" (Annex 41, Canadian Memorial, p.9). As will be seen later in this opinion, Canada did give notice to France in the form of a consultation at the time of the adoption of the 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations.
26. On the matter of non-discrimination, Canada agreed to apply its fishery regulations to French fishing vessels "without discrimination in fact or in law". This guarantee seems to find its origin in the 1964 preliminary talks when Mr. Cadieux stated that the notion of non-discrimination could be inserted in the Agreement, with respect to the application of new Canadian regulations (Annex 41, Canadian Memorial, p.9).
- *
27. Canada, having voluntarily entered into a treaty with France, thereby accepting certain limitations to its sovereign rights over the living resources of the Gulf of St. Lawrence, has an obligation to respect those limitations and the consequent rights granted to France. More precisely, Canada has surrendered some of its regulatory authority, in relation to the matters just discussed and to the extent indicated.
28. As for the other matters relating to which a coastal State may adopt laws and regulations, they remain untouched by the 1972 Agreement. Of these numerous matters listed in Article 62, some are of special relevance to the present dispute: the licensing of fishing vessels and equipment (paragraph (a)); the specifying of information required of fishing vessels, including catch and effort statistics (paragraph (e)); and the regulating of the type of fishing vessels to be used (paragraph (c)), should it be different from the wetfish trawler type envisaged in 1972. Whilst the 1972 Agreement did not necessarily impose a freeze on the type of trawlers which could eventually be used by Saint-Pierre and Miquelon fishermen, if the new type increased considerably the fishing capacity, Canada remains free to regulate such fishing vessels in order to protect the biological resources of the Gulf, taking into account the "relevant, environmental and economic factors, including the economic needs of coastal fishing communities" (Article 61, paragraph 3) as well as the significance of those resources to its economy and other national interests (Article 62, paragraph 3).

29. To complete this analysis of the regulatory authority of Canada, taking into account the limitations consented to in the 1972 Agreement, it is necessary to examine in more precise terms what kind of fishery regulations the Parties had in mind. More specifically, the question may be asked whether "fishery regulations" and, in the French text, "règlements de pêche" enabled Canada to regulate only the actual taking of fish, as was argued by France in both the written and oral pleadings. True the distinction between "fishing" and "fishery" first appeared in the Canadian regulations in 1985, the term "fishery" being defined as including fishing and related activities such as processing operations. Is it possible to conclude, however, that because the term "fishery" was not formally defined in any Canadian regulation before 1985 that the Parties intended to give to the term "pêche" the restricted meaning of "fishing"? A comparison of the English and French versions of the 1972 Agreement, each version being equally authentic, reveals that the expression "en matière de pêche" is rendered in the English version as "fishery matters" (Preamble and Article 1).
30. More significantly for the present purpose, the expression "règlements de pêche canadiens" is rendered in English as "Canadian fishery regulations", in the provision of the Agreement now being interpreted. Both the French and English texts being equally authoritative, and the Parties not having agreed that a particular text should prevail in case of divergence, "the terms of the treaty are presumed to have the same meaning in each authentic text" (Article 33, paragraph 3 of the Vienna Convention on the Law of Treaties). Even if we were to presume that a comparison of the two authentic texts discloses a difference of meaning which has not been resolved, the Convention provides that "the meaning which best reconciles the texts, having regard to the object and purpose of the treaty, shall be adopted" (Article 33, paragraph 4). Looking at the Preamble for assistance, one is struck by the fact that, in the two versions of the Agreement, the Parties used the expression "in fishery matters" and "en matière de pêche", both of which in their ordinary meaning would indicate that something more than the simple act of fishing was contemplated. Of relevance also is the fact that, under Canadian fishery regulations, the Gulf of St. Lawrence was enclosed by "fishery closing lines" and, in the French text, "lignes de fermeture de pêche".
- *
31. It would thus appear from the above that the Parties in 1972 did not intend to give to the term "pêche" as restrictive a meaning as adopted by the Tribunal. In any event, it would be unreasonable to assume that, in an agreement of an indefinite period such as this, the Parties intended to freeze the meaning of "pêche" as it might have been then understood. Indeed, the Parties expressly provided for new regulations to be adopted by

Canada in the context of the law of the sea developments, which were taking place at the time. As was seen earlier, there has now been a considerable evolution in the regulatory authority of the coastal State over the biological resources in its fishing zones, and this evolution is reflected in the 1982 Law of the Sea Convention. The result is that the coastal State may now regulate matters extending much beyond the simple act of fishing, in the restricted sense of catching or attempting to catch fish. Canada has retained that regulatory authority, which covers the regulating of the related activity of processing, including filleting.

*

32. The next question to ask is whether Canada has appropriately exercised its authority to regulate fishery matters, both before and after the conclusion of the 1972 Agreement, keeping in mind the expending scope of that authority. In 1972, the Canadian regulatory system, in so far as it applied to the Gulf of St. Lawrence, consisted of two statutes: the Fisheries Act of 1970 and the Coastal Fisheries Protection Act of 1953 as amended and consolidated in 1970.
33. The Fisheries Act is a statute of general application and its main purpose is to protect both seacoast and inland fisheries. Counsel for Canada, during the oral proceedings, confirmed that the Fisheries Act applied to both Canadian and foreign fishing activities. However, since the adoption of a special statute in 1953 to govern foreign fishing, the Fisheries Act is of less relevance to such foreign fishing. It helps to understand, however, the basic regulatory system followed by Canada. Two aspects of that system are of special importance in the present circumstances: the relationship between fishing and processing, and the powers of the Minister of the Department concerned, now the Minister of Fisheries and Oceans.
34. On the relationship between fishing and the processing of fish, the Fisheries Act as it existed in 1970 defined "fishing" but did not define processing. It defined "fishing" as meaning "fishing for, catching or attempting to catch fish by any method" (Sec. 2). "Processing" appeared only as part of the definition of a "fishing vessel" which term applied to "any vessel used, outfitted or designed for the purpose of catching, processing or transporting fish" (Sec. 2).
35. As for the powers of the Minister under the Fisheries Act, they were of wide scope. He was given an "absolute discretion" to "issue or authorize to be issued, leases and licences for fisheries or fishing" (Sec. 7), as well as power to determine the number of fishing vessels using another or similar trawl that shall be eligible to be licensed (Sec. 51 (1) and (5)).

36. The Fisheries Act provides that the Governor in Council may make regulations for the proper management and control of the seacoast and inland fisheries, as well as in respect of a number of specific matters such as "the operation of fishing vessels" and "the issue, suspension and cancellation of licences and leases" (Sec. 34 (d) and (f)). It also provides for regulations for "fixing the conditions under which a licence shall be issued" (Sec. 51 (6) (c)).
37. The Coastal Fisheries Protection Act of 1953 applies mainly to foreign fishing vessels. On the relationship between fishing and processing, this statute is to the same effect as the Fisheries Act. It defines "fishing" as meaning "fishing for or catching or killing fish by any method" (Sec. 2 (d)) and "fishing vessel" as including "any ship or boat or any other description of vessel used in or equipped for fishing or processing fish or transporting fish from fishing grounds and includes any vessel used or equipped for taking, processing or transporting marine plants" (Sec. 2 (e)). This definition of fishing vessel is simply incorporated in that of "foreign fishing vessel" which is defined as meaning "a fishing vessel that is not a Canadian fishing vessel" (Sec. 2 (f)).
38. On the control of entry by foreign fishing vessels in Canadian waters, the Act provides that "no foreign fishing vessel shall enter Canadian territorial waters for any purpose unless authorized by (a) this Act or the regulations, (b) any other law of Canada, or (c) a treaty". The Act then envisages the adoption of regulations by the Governor in Council regarding the issue, suspension and cancellation of any licences or permits and prescribing their terms, conditions and forms (Sec. 4 (a) and (b)).
39. The only regulation under the Coastal Fisheries Protection Act before 1972 of relevance here was the one adopted in July 1964 to permit States, with which Canada had engaged fisheries negotiations, to continue fishing in its new nine-mile fishing zone.
40. To summarize, the Canadian fishery provisions in existence in 1972 and made applicable to France by the Agreement are those of the Coastal Fisheries Protection Act. The only mention of "processing" is as part of the definition of a "fishing vessel" and there were no regulations governing processing. What is clear, however, is that the Minister responsible for the administration of the Acts and Regulations is given a very wide discretion in the application of the fisheries regulatory system. For one accustomed to the common law system this discretionary power is not surprising but, otherwise, perhaps it is.

41. After the Agreement of 1972, Canada adopted for the first time a comprehensive set of regulations of general application entitled "Regulations respecting the Protection of the Coastal Fisheries of Canada". These regulations, adopted in 1976 and registered in December 1976 (SOR/76-803), followed Canada's announcement in June of that year of its intention to adopt 200-mile exclusive fishing zones. These were adopted and came into effect in January 1977.
42. Before proceeding with the adoption of its 1976 Coastal Fisheries Protection Regulations, Canada sent Regulatory Proposals (Propositions de réglementation) to France on September 21, 1976. Copy of these were provided to the Tribunal during the oral pleadings. The Proposals began by specifying that a foreign fishing vessel will need a licence to be authorized to enter Canadian Fisheries waters. They give considerable details as to the information which will be requested in the application for a licence. The application will require a complete description of the vessel, of its equipment and its crew. It is specified that the Regulations will enumerate the various purposes for which a licence may be issued and, in particular, to process fish at sea. The French text reads:
"Conformément à la loi, les règlements énuméreront les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée: par exemple, pêcher du poisson, le traiter, le transborder ..." (Proposals, p.4; emphasis added). The Proposals further state that the licence will spell out the particular activities which the vessel will be authorized to engage in within Canadian fisheries waters, as well as the time and place where those activities may take place. ("La licence indiquera en détail les activités particulières auxquelles le navire pourra se livrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et le moment et l'endroit où ces activités pourront avoir lieu".) (Proposals, p.5)
43. It is stated in the same document that the regulations will provide for the Master to keep a record of his catch, of any transshipment or of any processing operation. ("Les règlements préciseront que le navire doit tenir un registre quotidien de son effort de pêche et de ses prises, des transbordements ou autre traitement des prises, et de l'expédition du poisson pris à bord aux fins de transport ou de traitement".) (Proposals, pp. 5 and 6; emphasis added).
44. The rest of the Proposals pertain to inspection aboard by Canadian authorities, proper identification marks on the ship and the necessity to give a 24-hour notice before entering Canadian fisheries waters. The Proposals end by saying that Canada would be pleased to answer any request for information with respect to these proposals. ("Le Gouvernement du Canada sera heureux de répondre à toute demande de renseignements de la part des gouvernements intéressés concernant ces propositions".) (Proposals, p.9). There has been no evidence presented to the Tribunal which would indicate that France has ever replied.

45. In order to determine if due notice of the content of the new Regulations was given to France and to decide later if they were properly applied to "La Bretagne", it is necessary to review briefly their main provisions. Section 1 of the 1976 Regulations provides that a foreign fishing vessel may enter Canadian fisheries waters if it has been authorized to do so by way of a licence or a permit. They specify that the Minister may issue a licence authorizing a foreign fishing vessel to enter Canadian fisheries waters for some eleven specific purposes, including "to process fish at sea" (Sec. 5 (a) (iii); emphasis added). It is also specified that detailed information must be given on the foreign vessel itself, including the name, description of the vessel and its equipment and complement (Sec. 7 (a)). The application must describe the proposed purpose and the period for which the licence is required (Sec. 7 (e)). As to the terms and conditions of the licence, a great number of matters are spelled out and two of them have a special relevance to the issue before the Tribunal. Firstly, it is provided that "the vessel and its crew shall engage only in the activities that are authorized by the licence" (Sec. 11 (b)). Secondly, "where the processing of fish is authorized by the licence, the master of the vessel shall cause written records to be maintained on a daily basis of the processing operations carried out and of the species, quantity and the state of processing of the fish taken on board the vessel for that purpose." (Sec. 11 (f); emphasis added). This latter provision was revoked on June 26, 1985, but was still in force when the licence for "La Bretagne" was applied for and issued.
46. It is also of relevance to add that, on December 10, 1976, the date on which the new regulations were registered, talks between officials of both countries took place and conclusions were reached as to how some of the provisions of the regulations were to be applied to metropolitan and Saint-Pierre and Miquelon vessels during the 1977 fishing season (Telex by Canadian Fisheries and Oceans, MINIMAR 250823F, 25 January 1977). A few days later, the Canadian authorities sent another telex, relating to certain difficulties encountered by two French vessels, and a copy of three sets of regulations were sent to the French authorities at that time: the Coastal Fisheries Protection Regulations, the Foreign Vessel Fishing Regulations and the Interim Regulations of Licence Exemption for French fishing vessels in Division 3 PS. (Telex MINIMAR 280823F dated 5 January 1977). For the sake of completeness it should be mentioned that the 1976 Regulations were re-enacted with a few minor amendments in 1978, but all the provisions just reviewed remained unchanged.
47. Three conclusions may be drawn from this analysis of the Canadian fishery regulations as they existed in 1984 when an application for a licence for "La Bretagne" was made. First, the regulations pertained to fishing and related activities as permitted by general international law and over which Canada had not foregone its authority by the limitations accepted in the 1972 Agreement. Second, France was both notified and consulted with respect to the actual content of the new regulations. Although the notice given on September 21, 1976 appears to have been 11 days short of the required three months, there was substantial

compliance. In addition, France's acceptance and compliance with the Canadian regulatory system (Award, paragraph 38) constitutes an acquiescence in that system. This is particularly so with respect to the way the right "to engage in fish processing operations" was granted in the licences issued to its vessels over the years. Indeed, the requirements for a case of estoppel might well be present. Third, the processing of fish at sea is one of the activities regulated and which must be authorized in the licence.

*

48. Nothing transpired between 1976 and 1984 to change the regulatory situation just described, except for the related Policy against the filleting of traditional groundfish species announced by the Minister of Fisheries and Oceans in an official news release of his Department on November 30, 1979 (NR-HQ-79-055E, reproduced as Annex 20, Canadian Memorial). In this document entitled "SET POLICY FOR LICENCING FREEZER-TRAWLERS", the Minister states that, "in view of the fact that there is a number of applications on file to licence freezer trawlers or factory-freezer trawlers in the Atlantic fishery, I feel it is important that I should announce the criteria on which licensing of these vessels will be based" (News Release, p.2). The Minister explained that his Department was anxious to "introduce a licensing system which is both fair and progressive and yet will not upset the economic balance of the industry" (News Release, p.1). The new policy then sets out the conditions for obtaining licences for harvesting non-traditional species (silver hake, mackerel, grenadier and argentine) and traditional groundfish species. These are not specified in the Policy but they are generally understood to consist of cod and related species.
49. With respect to traditional groundfish species, the Policy provides that licences will be granted to freezer trawlers to replace vessels currently licensed and active in the groundfish fishery. Restrictions for replacement of freezer trawlers are also imposed. Such trawlers must not exceed 125 per cent of the length of the vessel being replaced and with a maximum of 200 feet. If two or more freezer trawlers are replaced by a single one, the latter must not exceed 80 per cent of the combined length of the former and with the same maximum of 200 feet. The Policy concludes by specifying that "vessels will be permitted to carry the filleting equipment necessary for processing of non-traditional species (silver hake, mackerel, grenadier, argentine) but will not be permitted to fillet any traditional groundfish species" (News Release, p.2; emphasis added).
50. It will be noticed that the new Policy applies to the "Atlantic fishery" generally and foreign vessels are mentioned only in relation to non-traditional species, which are stated to be harvested offshore by such vessels with a capability to freeze at sea. As explained in Canada's Memorial, this Policy was part of Canada's management approach to protect the traditional groundfish species outside as well as inside the Gulf, particularly in the latter (Canadian Memorial, paragraphs 93 to 113). The only trawlers filleting these species in the

Gulf were from metropolitan France and they were to withdraw in 1986. This desire to control the fishing capacity of the offshore trawlers was also behind Canada's decision in 1981 to refuse a licence to National Sea Products Limited to operate a factory freezer trawler. Such a licence was granted to that same company in 1985, but on a five-year experimental basis only and subject to numerous conditions, one being that it not fish in the Gulf or in the Bay of Fundy (Annex 21 to Canadian Memorial, News Release NR-HQ-85-77E, November 8, 1985, at p.3). This was the situation when an application was made on behalf of "La Bretagne" in 1984 for a licence to fish both inside and outside the Gulf.

*

* *

51. In November 1984, the head of Maritime Affairs at Saint-Pierre and Miquelon made application to the Regional Director-General of Fisheries at St. John's, Newfoundland, for a licence to be issued to the factory freezer trawler "La Bretagne". This application was made on the form provided for that purpose by the Canadian Government and it describes the ship as a "chalut de fond et pélagique". It also specifies that the length of the ship is 49.95 metres.
52. Part V of the form entitled "Processing Machinery and Equipment" refers to an explanatory footnote, in fine print, which reads as follows: "Items such as heading and gutting, fish skinning and filleting machines, cooking and canning machinery and equipment, fish block presses, freezing and changing machinery, reduction equipment (meal and oil)"; (emphasis added). Under this heading of Part V are three columns to provide information on: the type of processing machinery and equipment; the number of units; and the specifications and daily capacity of such units. The two columns on the type and number of units are completed but nothing appears in the third column.
53. In Part VI of the application form entitled "Fishing Plan", there are five columns to be completed which are headed as follows: species, quota areas, approximate dates, approximate catch and products prepared on vessel. The last two headings carry the following fine print footnote: "Enter in this column types of products processed on board the vessel by species: viz. - fish gutted, head on (or off), filleted, slated, frozen, canned, meal and oil. If fish is to be transferred to another vessel and to be taken on board from other vessels, state names of these other vessels". The first three columns are completed but the last two are left in blank. Of the seventeen fishing quota areas specified in column 2, three are in the Gulf (4RS - cod, 4RST - redfish, 4RS - witch) and one is partly in the Gulf (4VN - cod).

*

54. On the basis of this application, a licence was issued to "La Bretagne" on January 4, 1985. The licence, numbered 1-03-009, specifies that it is issued pursuant to the Coastal Fisheries Protection Act and its Regulations. It then adds the following: "The vessel described herein is licenced to enter Canadian fisheries waters and to engage in activities described in the attached provisions. These provisions form an integral part of this licence." The licence states that it is issued under the authority of the Minister of Fisheries and Oceans and a signature appears above that title. Then follow 8 pages containing the provisions of the licence, each page being signed by the issuing officer in St. John's, Newfoundland.
55. Under the heading "Authorized Activities", the vessel is authorized to enter in fishing Zone 4 (outside the Gulf) and "(a) to engage in commercial fishing operations described in this licence, (b) to engage in fish processing operations and to transport and transship fish, outfits or supplies during the period(s) in which the vessel is authorized to fish" (emphasis added). The licence then provides, under the heading "Directed Fisheries" for the authorization to fish cod in Division 3Ps of Zone 4. Under the next heading "Explanatory Notes", appears a description of certain areas of Zone 4 where fishing or support activities are stated to be prohibited. The result is that the authorized activities must take place in Division 3Ps of Zone 4, outside the Gulf only.
56. Following the issue of the above licence to "La Bretagne", French authorities enquired as to why the vessel was not authorized to fish in the Gulf as it had requested in its licence. This led to a decision by Canada to issue Amendment No.1 to the "La Bretagne" licence on January 24, 1985. The Amendment authorizes "La Bretagne" to fish in a number of divisions outside the Gulf, as well as in Division 4RS inside the Gulf and Division VN, part of which is inside the Gulf as well. The Amendment carries a NOTE, on the third and last page, which reads as follows: "In accordance with the current Canadian prohibition against the filleting of traditional groundfish species at sea by Canadian vessels, the LA BRETAGNE is permitted to process groundfish species in the Gulf of St. Lawrence to the headed, gutted form only". It was this condition attached to "La Bretagne's" licence, protested by France as being contrary to the 1972 Agreement, which forms the subject of the present dispute.
57. In order to make a comparison between the terms of the licence issued to "La Bretagne" and those of a licence issued to a factory freezer trawler registered in metropolitan France and authorized to fillet in the Gulf of St. Lawrence, the Tribunal asked the Parties to provide it with a sample licence issued to such a metropolitan vessel prior to May 15, 1986. Both Parties having complied with the request, the Tribunal has been able to determine that the authorization to fillet aboard is part of

the wider authorization "to engage in fish processing operations" (emphasis added). This authorization is worded in precisely the same terms as appeared in the "La Bretagne" licence when first issued for fishing activities outside the Gulf. In other words, no express authorization for filleting is included in the licence but, when the application is made on behalf of a factory freezer trawler and filleting equipment is listed in answer to the question on "processing machinery and equipment", it is presumed that the filleting equipment will be used.

58. The above being said, I agree with the other members of the Tribunal that to specify that processing includes filleting merely by a fine print footnote in the Application Form for a licence is not the clearest way to give notice to foreign vessels using that form. This lack of clarity and directness does not detract in any way from Canada's authority to regulate processing, including filleting, as demonstrated earlier, but it does indicate a certain laxity in the exercise of that authority by the Department concerned. The best way, of course, to remedy such a situation is to include a definition of processing in the Regulations themselves and this was done in June 1985. This definition will be examined later when considering the applicability of the regulations to Saint-Pierre and Miquelon trawlers generally with respect to filleting.
59. The question which arises now, in relation to "La Bretagne", is whether the special condition against filleting attached to its licence was valid. It seems to me that three conditions must be met for its validity in relation to France. The first condition is that Canada possess the regulatory authority to control processing, including filleting, in spite of the limitations contracted in the 1972 Agreement. That authority has already been shown to exist. The second is that the matter relate to one of the activities which the Minister is empowered by the Regulations to authorize through the licence. The Coastal Fisheries Protection Regulations, analysed earlier, specifically provide for the Minister to issue a licence authorizing to process fish at sea (Sec. 5 (a) (iii)). The third condition is that its implementation does not constitute a denial of the right to fish granted to France in the Agreement. Whether or not one subscribes to the alleged advantages of fish filleted at sea, a prohibition against such filleting does not prevent the exercise of the right to fish or even constitute, in the present circumstances, an unreasonable limitation. Indeed, it was shown that the motivation behind the filleting prohibition was to ensure that the resources in question would not be endangered by over-exploitation, taking also into account the economic needs of the coastal fishing communities. Such measures are completely within the management and regulatory authority of Canada.

60. To be complete on the Canadian Fishery regulations relating to "La Bretagne", one must ask if they were applied "without discrimination in fact or in law", in conformity with Article 6 of the 1972 Agreement. More precisely, the question arises as to whether the same prohibition against filleting was applied to Canadian factory freezer trawlers. The Minister is given similar powers under the Fisheries Act and Regulations applicable to Canadian fishing vessels, to issue a licence for certain specific activities and could make it subject to precisely the same condition. There is no evidence, however, that any Canadian factory freezer trawler has ever applied for a licence to fish in the Gulf of St. Lawrence, so that a full application of the Article never had to be made. On the other hand, there is no evidence either of any intention on the part of Canada to act with discrimination vis-à-vis "La Bretagne". On the contrary, the latter was issued a licence to fillet outside the Gulf, even before such a licence was issued to a Canadian company.

*
* *

61. The only question left to be examined pertains to the second aspect of the Tribunal's mandate, namely whether the present Canadian regulations, as amended in 1985 since the "La Bretagne" dispute, authorize Canada to prohibit Saint-Pierre and Miquelon trawlers generally from filleting at sea. The 1985 amendment which is of interest to us here is the new definition of processing. The latter is defined as including "cleaning, filleting, tubing, icing, packing, canning, freezing, smoking, salting, cooking, pickling, drying, or preparing fish for market in any other manner" (P.C. 1985-1833, now part of Sec.2 of the Coastal Fisheries Protection Regulations, (R.C. 1978 C.413)). This definition is both inclusive and extensive. It is difficult to imagine a wider definition.

62. The definition is so wide that, theoretically, Canada could now purport to regulate processing to the point of denying the right to fish in effect, since all fish must undergo some form of processing shortly after it is caught. A full application of this part of the Regulations would be invalid against France, as indeed against any other country to which Canada has granted a right to fish. Nonetheless, a prohibition against filleting, attached to a licence granted to other Saint-Pierre and Miquelon trawlers, would be valid for the same reasons adduced above when discussing the "La Bretagne" licence, as well as through the application of the equal footing clause in Article 4 (b) of the 1972 Agreement which will be discussed later.

63. As was properly underlined in the North Atlantic Coast Fisheries Case of 1910, the right to adopt regulations is always limited by the concept of reasonableness. Such regulations must be made bona fide and must not be in violation of the treaty (United Nations, Reports of International Awards, Vol.XI, p.189). This is as true today as it was then. The Court went on to say

- that "regulations which are (1) appropriate or necessary for the protection and preservation of such fisheries, or (2) desirable or necessary on grounds of public order or morals without unnecessarily interfering with the fishery itself ... are not inconsistent with the obligations to execute the Treaty in good faith, and are therefore reasonable and not in violation of the Treaty" (p. 189). Whilst agreeing completely with this reasoning as it applied in 1910, one must take into account the evolution which has taken place in the regulatory authority of the coastal State before applying it today. True, the first justification (protection of the fishery) for a reasonable regulation has kept its importance, but the second (desirability or necessity on grounds of public order or morals without interfering with the fishery itself) has been developed considerably. International law now permits the coastal State, in its adoption of regulations, to take into account the economic needs of its coastal fishing communities and its economic interests generally. The 1982 Convention goes so far as to impose an obligation on foreign fishermen to comply, not only with the conservation measures of the coastal State but also "with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State" (Art. 62, paragraph 4; emphasis added). Of course, when there is a fishing agreement such as here, the regulations must not interfere with the grant of the right of fishing in such a way as to render the exercise of that right impossible or even unreasonably difficult.
64. Another point concerning the parameters of the regulatory authority of the coastal State, discussed in the Fisheries Case of 1910, is of considerable relevance to this dispute since it concerns processing. The United States had argued that, since the Treaty granted them "the liberty to fish", as well as "the liberty forever to dry and cure fish" in specified unsettled parts of the Newfoundland coast, their fishermen were exempt from local regulations in the latter respect. In rejecting the argument, the Tribunal stated: "the liberty to dry and cure is, pursuant to the terms of the Treaty, provisional and not permanent, and is nevertheless, in respect of the liability to regulation, identical in its nature with, and never distinguished from, the liberty to fish" (p.181, emphasis added). In the opinion of this five-member tribunal, processing was already subject to the regulatory authority of the coastal State in the same way as the liberty to fish itself. Or, to put it another way, processing was already considered in 1910 an incident to the act of fishing. Paradoxically, the present Tribunal has taken the view that the "sens commun" of fishery regulations no longer permits the control of processing (Award, paragraph 37).

65. For the reasons already advanced, it remains simply to conclude that the Canadian fishery regulations applied to "La Bretagne" in 1985 were valid in international law, in spite of the limitations to Canada's regulatory authority contained in the 1972 Agreement, and they were applied without discrimination in fact or in law pursuant to Article 6 of the Agreement. Of course, the same conclusion applies generally to the trawlers envisaged by Article 4 (b) of that same Agreement. An additional basis for the filleting prohibition attached to the licence issued to "La Bretagne" is found also in Article 4 (b), which will now be discussed.

III. THE "EQUAL FOOTING" CLAUSE IN ARTICLE 4 (b) OF THE 1972 AGREEMENT

66. The "equal footing" clause inserted in Article 4 (b), quoted at the beginning of this opinion, has posed a problem of interpretation as to its meaning and scope of application. The Article provides for a maximum of ten Saint-Pierre and Miquelon trawlers, of a maximum length of 50 metres, to "continue to fish ... in the Canadian fishing zone within the Gulf of St. Lawrence, on an equal footing with Canadian trawlers". Aside from the limitations as to number and length of the trawlers, the equal footing clause constitutes the only qualification as to the nature of the right to fish granted by the Agreement. This was the clause invoked by Canada as part of the legal basis to prohibit "La Bretagne" from filleting in the Gulf of St. Lawrence. Understandably enough, a considerable part of the written and oral pleadings of both Parties was devoted to the interpretation of this expression.
67. To determine if the equal footing clause may be invoked as a basis for the prohibition against filleting, it will be necessary to search for the intention of the Parties and determine the meaning and scope of application of that expression in international law. This will be done by following the general rule of interpretation of giving the expression its ordinary meaning in its context and, if need be, by resorting to the preparatory work of the treaty and the circumstances of its conclusion.
- *
68. The contention of France was that "equal footing" constituted an access clause, whereby Saint-Pierre and Miquelon trawlers were given the right to competitive fishing in the Gulf of St. Lawrence; the clause was equivalent to an anti-monopoly provision. France's contention was based mainly on its interpretation of a similar "equal footing" provision, in the London Convention of 1904 between itself and the United Kingdom, whereby French subjects retained the right of fishing with British subjects along part of the coast of Newfoundland. (French Counter-Memorial, p.38 and Procès-Verbal No.3 of Oral Pleadings, p.42).

69. Canada also relied on the 1904 Convention for its interpretation of the "equal footing" clause, contending that it obligated the Parties to equality of treatment and non-discrimination with respect to the conditions for the exploitation of the fishery. (Canadian Memorial, paragraphs 73 and 75). In practice, this meant that, except for the allocation of quotas, the Saint-Pierre and Miquelon trawlers were to be treated in exactly the same way as Canada treated its own trawlers. It contended that this interpretation justified imposing on "La Bretagne" the prohibition against filleting which it applied to its own trawlers.
70. Dictionary definitions constitute a good starting point to search for the meaning of "equal footing". The French dictionary on international law terminology defines "equality" as "l'absence de toute discrimination ou traitement différentiel au détriment de celui qui en bénéficie et de tout traitement préférentiel au profit d'autrui dans les matières auxquelles cette notion est applicable" (Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1959, p.248). The Oxford Dictionary gives as one of the definitions of footing "the position or status due or assigned to a person, etc. in estimation or treatment. One the same, on one or a footing (with): on an equality" (Vol. IV, 1978, p.406). These definitions are helpful to indicate that "equal footing" relates to treatment, but not to reveal any basic difference between that expression and non-discrimination.
71. As for the practice of States, the Tribunal was presented with a number of examples of treaties where the expression "equal footing" was used, and those treaties show that the meaning varies from one treaty to another. Depending on the circumstances, the expression might import the notion of national treatment or it might not. For instance, with reference to the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the expression "equal footing" with men was used simply in the sense of non-discrimination. However, in the European Social Charter of 1961, "equal footing" implies national treatment. The Charter provides that "the nationals of any one of the Contracting Parties have the right to engage in any gainful occupation in the territory of any one of the others on a footing of equality with the nationals of the latter" (Part I, paragraph 18). Although "equal footing", in the treaties examined, normally implied legal equality between the subjects or objects being compared, this equality might or might not be related to national treatment.

72. To determine what the Parties had in mind when using this expression, reference may be made to the Minutes kept by Canada on the talks and negotiations leading to the conclusion of the Agreement. These Minutes show that the negotiators took as a starting-point the 1904 Convention, which was perfectly normal since it was the treaty being replaced. In 1964, when discussing the possible departure from ICNAF standards by Canadian fishery regulations, Mr. Cadieux observed that the language of the 1904 Convention was to the effect that France retained for her citizens the right of fishing on a footing of equality with British subjects. He added: "this worked both ways. It implied the notion of non-discrimination, which could be written into the Agreement". And "Mr. Girard agreed" (Annex 41, Canadian Memorial, p.9).
73. During the negotiating talks of 1971 which led to the Agreement, both leading negotiators commented on the "equal footing" clause. Mr. Girard stated that "the French side understood that trawlers and dories from Saint-Pierre and Miquelon under a reciprocal agreement would benefit from an equality of treatment - both inside and outside the Gulf". (Annex 43, Canadian Memorial, p.6). Mr. Beesley, for his part, stated that he did not foresee any difficulty "with respect to the Saint-Pierre and Miquelon fishermen fishing on an equal footing - on a reciprocal basis". (Annex 43, Canadian Memorial, p.8).
74. It would thus appear from the Minutes of the negotiations that, in the mind of the negotiators, two elements stood out in their understanding of the expression "equal footing": reciprocity and equal treatment. These indications, however, must be verified against the background of Article II of the 1904 Convention which they obviously took as a basis for their drafting of Articles 4 (b) and 6.
75. Article II of the London Convention of 1904 provided that "France retains for her citizens, on a footing of equality with British subjects, the right of fishing in the territorial waters" on what was known as the French shore of Newfoundland (paragraph 1), as well as the consequent right of the French to fish for bait and obtain supplies "on the same conditions as the inhabitants of Newfoundland, but ... subject to the local regulations" (paragraph 2, emphasis added). The same Article then provided that "British subjects and French citizens shall be subject alike to the laws and Regulations now in force, or which may hereafter be passed" (paragraph 4, emphasis added). The same paragraph provided for a notice of three months to be given before any fresh laws or regulations could come into operation.
76. France argued that "footing of equality with British subjects" was intended to have the meaning of "in common with British subjects". The reason advanced was that, at the time of the negotiation of the 1904 Convention, the British had given France the choice between those two expressions and, according to France, "in common" means simply common access to fishing. As it so happens, the expression "in common with the subjects of His Britannic Majesty" is found in a previous fishing treaty,

the London Convention between Great Britain and the United States of 1818, and it was interpreted in the North Atlantic Coast Fisheries Case of 1910. In that case, the five-member tribunal rejected the American interpretation that the liberty to take fish in common with British subjects gave them a concurrent right to fish. Two of the many reasons given by the Tribunal were that "the inhabitants of the United States were admitted to a regulated fishery" and "the Treaty does not convey a common right of fishery, but a liberty to fish in common" (United Nations, Reports of International Arbitral Awards, Vol. XI, pages 183 and 186). The rest of that decision, as it pertains to the interpretation of equal footing, confirms the view that the intention of the Parties in the 1904 Convention was to lay down a rule of equal treatment between the citizens of both countries in the exercise of their right of fishing.

77. As for the meaning of paragraph 4 of the same 1904 Convention, which provides that British and French citizens "shall be subject alike" ("seront soumis sur le pied d'égalité") to the British laws and regulations, the Parties to the present dispute seem to agree that the expression "subject alike to" in this Convention is equivalent to "without discrimination in fact or in law" in the 1972 Agreement.

*

78. Against this historical background of treaty use of the expression "equal footing", the question to be answered is: what was it intended to mean in the 1972 Agreement? The inescapable conclusion from the above analysis would seem to be that an equal treatment between Saint-Pierre and Miquelon trawlers and Canadian trawlers, with respect to the exercise of their right of fishing, was intended. Since there is an element of reciprocity underlying this concept, all conditions relating to the use of such trawlers must be the same. Although in this case, there are special laws and regulations applicable to France, as to other foreign fishing States, the laws and regulations applicable to Canadian fishermen must ensure that the trawlers of both countries are treated in the same way. More specifically, the Saint-Pierre and Miquelon trawlers must benefit from exactly the same treatment as do the Canadian trawlers. Conversely, if there is an obligation imposed by Canada on its own trawlers, such as the prohibition from filleting in the Gulf, that obligation must be respected by the Saint-Pierre and Miquelon trawlers. Canadian trawlers constitute the point of reference for the equality of treatment to be applied.
79. It should be understood that the element of reciprocity, as part of the equal footing clause in the 1972 Agreement, afforded a mutual protection to both Canada and France. As for France, it was protected against any Canadian fishery regulation which would attempt to prohibit a fishery activity, such as filleting, to Saint-Pierre and Miquelon trawlers only. Such a

prohibition would be contrary to the non-discriminatory component of the "equal footing" clause of Article 4 (b), as well as to Article 6 which prohibits discrimination in the application of Canadian fishery. In addition, the "equal footing" clause being wider in scope, Canada could not apply to Saint-Pierre and Miquelon trawlers non-fishery regulations, such as those on pollution prevention, intended for foreign vessels generally. This would not be prohibited by Article 6, which pertains to fishery regulations only, but it would be under Article 4 (b) unless the regulations applied to Canadian trawlers also.

80. As for Canada's benefit, the "equal footing" clause affords protection against possible over-exploitation of the Gulf fishery by Saint-Pierre and Miquelon trawlers, as well as any exploitation which might not take sufficiently into account its economic interests in general and those of the coastal fishing communities in particular. Relating to this latter consideration, if Canada were to permit Saint-Pierre and Miquelon trawlers to fillet in the Gulf, it would have to give similar permission to its own trawlers so as not to discriminate against them, and the cumulative effect on the fishery and the small processing plants around the Gulf could be disastrous.
81. It follows from the above analysis that, even accepting as a hypothesis France's argument that filleting is not related enough to fishing to be controlled by Canadian fishery regulations under Article 6, the equal footing clause of Article 4 (b) operates to make the filleting prohibition applicable to Saint-Pierre and Miquelon trawlers the moment such a prohibition applies to Canadian trawlers. If the latter are prohibited from filleting, so are the Saint-Pierre and Miquelon trawlers.

*

82. For the reasons just presented, I do not find it possible to agree with the Tribunal that the "equal footing" clause does not import an equal treatment between Saint-Pierre and Miquelon trawlers and Canadian trawlers, in the sense that the treatment applicable to Canadian trawlers must also apply to Saint-Pierre and Miquelon trawlers (Award, paragraph 34). It seems to me that the position of the Tribunal could permit a preferential treatment being given to Saint-Pierre and Miquelon trawlers in certain circumstances. This would be contrary to the very nature of the "arrangement between neighbours" embodied in Article 4 of the Agreement.

*
* *

IV. ARTICLE 4(b) AS AN "ARRANGEMENT BETWEEN NEIGHBOURS"

83. My difference of opinion with the other members of the Tribunal, relating to Article 4 (b) as an "arrangement between neighbours", bears on the particular purpose of that arrangement and the consequent intention of the Parties as to how and for whose benefit, the fishery of the Gulf of St. Lawrence should be

exploited. I realize that the other members of the Tribunal have made considerable efforts to allay my fears on this point and my dissent should not be interpreted as a lack of appreciation on my part. Those fears have been mitigated but, unfortunately, an important difference of opinion remains.

*

84. In determining the purpose and nature of the arrangement, it should be recalled that the full expression "arrangement between neighbours" is found in a special preamble to Article 4, which states "in view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon and as an arrangement between neighbours". Paragraph (a) of the Article deals with coastal fishing boats of Saint-Pierre and Miquelon, which are not in issue here, and paragraph (b) provides for the Saint-Pierre and Miquelon trawlers to continue fishing in the Gulf on an equal footing with Canadian trawlers. So that the whole of Article 4 deals only with Saint-Pierre and Miquelon vessels.
85. The Parties presented differing views as to the nature and purpose of this provision. Canada argued that Article 4(b) had a special object of its own, which was to benefit Saint-Pierre and Miquelon, and constituted a provision of exception to be given a restrictive interpretation (Canadian Memorial, paragraphs 85-88, and Procès-Verbal of oral pleadings, No.4, 5 June 1986, pp. 24/30). France argued that there was only one object and purpose to the whole Agreement and that the only beneficiaries envisaged in that provision were the French vessels registered in Saint-Pierre and Miquelon. (Procès-Verbal of oral pleadings No.3, 5 June 1986, p.33). France did say in its Memorial, however, that Article 4 contained a particular régime in favour of Saint-Pierre and Miquelon. (French Memorial, p.56).
86. There is indeed room for different views as to the meaning of an "arrangement between neighbours" in international law, since the concept is not yet well developed. True, a certain number of treaties have been characterized as "traités de voisinage" or "de bon voisinage", but they do not permit to conclude that the expression in either form represents a legal concept. It is probably more accurate to speak of the existence of a good neighbour policy than a good neighbour principle.
87. In the circumstances, one is left to apply the ordinary rule of interpretation and view this provision in the context of the Agreement as a whole, of which, of course, the provision is a part. However, whilst it is part of the wider agreement, the general object of which was to adapt the mutual relations of the Parties in fishery matters (Preamble), this particular provision was agreed upon "in view of the special situation of Saint-Pierre and Miquelon" and the Parties must have had a special purpose in mind.

88. The first question to be answered is: what was meant by "special situation"? Does it mean "special" historically, geographically or economically? It would seem from the pleadings as a whole that the three were envisaged. Historically, great emphasis was laid in France's pleadings, particularly the written ones, on its historical presence on the Atlantic coast of Canada and, of course, this is a fact which makes it a special situation. Geographically, it appears that this is what France had in mind primarily in the Preliminary Draft of the Agreement it submitted at the Paris talks of July 1964. There, we find the expression "geographic situation", instead of "special situation" (Annex 44, Canadian Memorial, p. 2, paragraph 6). This, too, is also a fact, since the Islands are situated on the doorstep of Newfoundland. Economically, the Islands could also be considered as constituting a special situation and, indeed, Mr. Leurquin, the Prefect of Saint-Pierre and Miquelon, made an extensive presentation to the Tribunal, to demonstrate the extent of the Islands' dependency on fishing.
89. The next question is whether these special characteristics resulted in a special legal régime being incorporated in Article 4 (b). In summarizing the main components of the 1972 Agreement, France concluded in its Memorial that one of the components of the compromise contained in the Agreement was "la garantie d'un régime particulier en faveur de Saint-Pierre et Miquelon" (French Memorial, p.56). On this point, both Parties seemed to agree. Indeed, it would seem that the description by France is quite accurate, in that Article 4 (b) is special in two respects: first, it incorporates a particular or special régime for Saint-Pierre and Miquelon trawlers, as distinguished from those of metropolitan France which are dealt with separately in another Article, and second, the régime was to be in favour of Saint-Pierre and Miquelon, again as distinguished from metropolitan France.
90. Of course, the Islands are part of France and, in international law, the French State is the only holder of the treaty rights. It is also true that France has the exclusive jurisdiction to decide on the conditions of registration of French ships in a particular port. This is the position which the Tribunal has taken on these two points and it is strictly correct. However, it must be recognized that the Parties intended a special or particular fishing régime to benefit Saint-Pierre and Miquelon and its inhabitants. After all, these inhabitants are the real "neighbours", for whose benefit the arrangement was made. To say that "the beneficiaries of the right to fish are the fishing vessels" (Statement by Agent of France, 4 June 1986, Procès-Verbal No.3, 4 June 1986, p.33; my translation) is not tenable, in the present circumstances.

91. Keeping in mind the nature of the special arrangement and the intention of the Parties, it seems to me perfectly legitimate for the Tribunal to appraise indications that the common intention might not be respected, in spite of compliance with the letter of the Agreement. This is all the more legitimate that Canada has alleged, and advanced a number of arguments in support of its allegation, that France is preparing "the development of a factory freezer trawler fleet under Saint-Pierre and Miquelon registry with the objective of operating in the Gulf" (Canadian Memorial, p.61). If this were so, not only would it be contrary to the intention of the Parties in 1972, but it would pose a major threat to the Gulf fishery.
92. In support of its allegation, Canada brought a number of matters to the attention of the Tribunal. Firstly, it pointed to the appearance of "La Bretagne" just prior to the withdrawal of French metropolitan trawlers from the Gulf, the new vessel being a factory freezer trawler manned by a metropolitan crew although registered in Saint-Pierre and Miquelon, and just under 50 metres in length, as required by Article 4 (b). Secondly, as revealed by Professor McRae in his pleading of June 12, the Société nouvelle des pêches lointaines of Metropolitan France has recently purchased a one-third interest in Interpêche of Saint-Pierre and Miquelon and is preparing to sell two of its factory freezer trawlers to finance the construction of two similar trawlers, but of less than 50 metres in length. (Procès-Verbal No.10, 12 June 1986, p.95). Professor McRae specified that this information was obtained from a Saint-Pierre weekly newspaper, L'Echo des caps, in an article published on June 6 by Marc Plantegenest, the Senator for the Islands, and the Tribunal was provided with a copy of the article in question. Professor McRae added that, in the same article, the author maintains that the Gulf fishery should be exploited with wetfish trawlers rather than factory freezer trawlers, in order to develop employment in processing plants on shore (Procès-Verbal No.10, 12 June 1986, p.101). The Tribunal was also informed by Mr. Leurquin that the intention was to reach rapidly the maximum of 10 trawlers envisaged by the 1972 Agreement (Procès-Verbal No.1, 3 June 1986, p.81). He did not specify the kind of trawlers intended and did not discuss the effect on onshore employment.
93. On the question of the economic benefits and employment which factory freezer trawlers like "La Bretagne" would bring to the Islands, Professor Coussirat-Coustère stated that the operation of "La Bretagne" had resulted in the consolidation of 19 jobs and a new distribution of functions for 40 longshoremen (Procès-Verbal No.2, 3 June 1986, p.123). He also informed the Tribunal that the metropolitan crew of "La Bretagne" would be gradually replaced by inhabitants of Saint-Pierre and Miquelon, adding that "il a été formellement convenu que l'équipage serait remplacé par des marins de l'Archipel, en application de promesses écrites" (page 122). No more information was provided on this

assurance. Of more importance, however, is the assurance given by the Agent for France on June 10 that "la France n'a pas l'intention de réintroduire la pêche métropolitaine dans le Golfe" (Procès-Verbal No.1, 10 June 1986, p.53).

94. In spite of the above assurances, Professor McRae argued that, "if 'La Bretagne' is permitted to operate as a factory freezer trawler in the Gulf, there is nothing to stop a whole-scale transfer of the French metropolitan fleet into factory freezer trawlers less than 50 metres in length, up to a maximum of 10, all claiming a right to fish and fillet in the Gulf under Article 4 (b)" (Procès-Verbal No.10, 12 June 1986, p.104). Professor McRae's reasoning was that this kind of result is quite possible, considering that the conditions for the registration of a vessel are under the complete control of the flag State. This control had been emphasized the day before by the Agent for France when he stated, toward the end of his concluding statement, that "la seule condition pour qu'un chalutier puisse bénéficier des dispositions de l'article 4 (b), c'est l'immatriculation de ce chalutier à Saint-Pierre et Miquelon. Ce ne sont pas les intérêts des habitants des Iles. C'est l'immatriculation" (Procès-Verbal No.9, 11 June 1986, p.142).

*

95. In the circumstances, it is not beyond reason for Canada to entertain a fear of seeing factory freezer trawlers re-appear in the Gulf for which it had arranged for a phasing-out by 1986, thus reserving the Gulf fishery for Canadian and Saint-Pierre and Miquelon wetfish trawlers along with the small coastal fishing boats. The Tribunal has recognized the existence of this fear and has attempted to re-assure Canada that its control over quotas should constitute an adequate answer. It points, in particular, to the assurance given by the Agent of France on June 4, 1986 that whether French vessels fillet or not they will not take one kilogramme of cod more than the authorized quota (Procès-Verbal No.3, 4 June 1986, p.112). However, as was shown already, Canada's fear for the Gulf fishery persists in spite of the assurances and its decision-making authority over quotas. It seems that it is not so much the observance of the quotas which poses a problem, but rather the actual setting of such quotas. This is where the potential for future disputes lies. Although, in principle, Canada sets the quotas unilaterally, in practice there are extensive consultations with France and, in the past, these have sometimes come close to being agreements.
96. In 1977, for instance, Canadian and French representatives met in Ottawa to discuss the global French allocation for the following year and the Procès-Verbal of the discussions is signed by the two officials. The Procès-Verbal specifies that "they have agreed on the following points" (Annex 50, Canadian Memorial; emphasis added). In 1978, consultation meetings were again held in Ottawa to set the quotas for the following year, this time France being represented by the European Economic

Community in view of its delegation of negotiation powers to the Community. The consultations resulted in formal proposals in a Procès-Verbal signed by the three officials, one for the Canadian side and the other for France and the Community. The same procedure was followed in 1979 for setting the quotas for 1980 (Annex 51, Canadian Memorial).

97. In 1980, two series of discussions were held to fix global quotas for the following six years. The Procès-Verbal states that "discussions were held in Paris February 28-29 1980 and in Ottawa October 1, 2 and 3, 1980 between a Canadian delegation led by Mr. L. Clark and a French delegation led by Mr. L. Roudié". It adds that "following these discussions, the two delegations reached the following conclusions" (Annex 53, Canadian Memorial; emphasis added). The document then specifies the annual allocation of quotas in metric tons, and provides that these allocations will not be reduced, except in proportion to any reduction in the TAC below a specified number of tons and adding that further consultations would take place in advance of any decision by the Government of Canada to reduce either of the TACs mentioned. This Procès-Verbal is signed by the two Heads of delegation.

*

98. This review of the consultations held by Canada, before its allocation of quotas, shows that they are quite extensive and similar in nature to ordinary negotiations. It indicates also that, whilst the Government of Canada is subjected to numerous pressures internally from the various competing groups at stake, the potential for external diplomatic pressures is not insignificant. However, the Tribunal has recognized that the fixing of quotas does fall under Canada's authority (Award, paragraph 61) and that it has the exclusive responsibility for the conservation, protection and management of biological resources in its fishing zone (paragraph 63).
99. In addition, the Tribunal has stated that, if the intention of the Parties in 1972 was to set a global fishing capacity represented by a maximum of 10 wetfish trawlers, Canada could prohibit factory freezer trawlers from filleting in the event that their operation would necessarily result in fishing beyond the portion of the TAC which would normally be allotted to 10 wetfish trawlers (paragraph 63). The Tribunal also considered that any violation by France of its allotted quota would constitute a breach of good faith, potentially engaging its international responsibility, particularly in the light of the declaration made by the Agent of France during the oral proceedings that French factory freezer trawlers, filleting or not, would not take one kilogramme of cod beyond the authorized quota (paragraph 63).

100. Should the guarantees contained in this Award, particularly those summarized in the preceding paragraph, not succeed in preventing the return in force of French factory freezer trawlers to the Gulf of St. Lawrence, Canada might well be justified in invoking a fundamental change of circumstances with regard to those existing at the time of the conclusion of the Agreement in 1972. One can only hope that such a step will never prove to be necessary and that an atmosphere of mutual trust will prevail in the implementation of this "arrangement between neighbours".

TRIBUNAL ARBITRAL
INSTITUE PAR LE COMPROMIS
DU 23 OCTOBRE 1935
ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE

DIFFEREND CONCERNANT LE FILETAGE
A L'INTERIEUR DU GOLFE
DU SAINT-LAURENT

- Sentence du 17 juillet 1956 -

TRIBUNAL ARBITRAL
INSTITUE PAR LE COMPROMIS DU 23 OCTOBRE 1985
ENTRE LE CANADA ET LA FRANCE :
DIFFEREND CONCERNANT LE FILETAGE
A L'INTERIEUR DU GOLFE DU SAINT-LAURENT

Le Tribunal, formé de :

M. Paul DE VISSCHER, Président

M. Donat PHARAND)	
)	Membres
M. Jean-Pierre QUENEUDEC)	

M. Bernard DUTOIT, Greffier,

En l'affaire concernant le filetage, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, par les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972,

Entre

Le CANADA,

représenté par :

S.E. l'Ambassadeur Philippe Kirsch, Ministère des Affaires extérieures, comme Agent

assisté par :

T. Bradbrooke Smith, c.r. Sous-Procureur général adjoint, Ministère de la justice

D.M. McRae, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique

Mark L. Jewett, c.r., Ministère de la justice
comme Conseils

Claude Emanuelli, Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke

Paul Fauteux, Ministère des Affaires extérieures

Valerie Hughes, Ministère de la justice

Ruth Ozols, Ministère de la justice

Peter Splinter, Ministère des Affaires extérieures,
comme Conseillers juridiques

Peter Hood, Ministère des pêches et des océans

James Jones, Ministère des pêches et des océans

Deborah S. Lawrence, Ministère des pêches et des océans,
comme Conseillers en matière de pêche

Michael Gardner, Economiste-conseil, Halifax

R. Douglas M. McDonald, Ministère des Affaires extérieures

Michael Shepard, Halieutiste-conseil, Victoria,
comme Conseillers économiques et techniques

R.J. Richards, Sous-ministre, Ministère du Procureur général,
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador,
comme Conseiller,

et

LA REPUBLIQUE FRANCAISE,

représentée par :

Monsieur Gilbert Guillaume, Conseiller d'Etat, Directeur des
affaires juridiques au Ministère des Affaires étrangères,
comme Agent,

assisté par :

Marc Plantegenest, Sénateur, Président du Conseil général
de Saint-Pierre et Miquelon

Bernard Leurquin, Préfet, Commissaire de la République
à Saint-Pierre et Miquelon

Pierre-Michel Eisemann, Professeur de Droit à
l'Université de Clermont I

Vincent Coussirat-Coustère, Professeur de Droit à
l'Université de Lille II

Christian Bernier, Secrétaire des Affaires étrangères,
Direction des affaires juridiques,
Ministère des Affaires étrangères,

comme Conseils

Emmanuel Decaux, Maître de conférences à l'Institut
d'études politiques de Paris,

comme Expert universitaire

Jean-Luc Matthieu, Directeur des Affaires économiques et
sociales d'Outre-Mer

Jacques Claude, Direction des Affaires économiques et
sociales

Elizabeth Didier-Montpezat, Direction des Affaires économiques
et sociales,

comme Experts du Ministère des Départements
et Territoires d'Outre-Mer

Pierre Martin, Directeur des pêches maritimes et des
cultures marines

Maurice Fourneyron, Chargé de mission auprès du Directeur
des pêches maritimes et des cultures marines

Arnaud Bordes, Chargé de mission, Direction des pêches
maritimes et des cultures marines

Alain Beauvallaud, Chef du quartier des Affaires maritimes
de Saint-Pierre et Miquelon,

comme Experts du Secrétariat d'Etat à la Mer

Jean-Pierre Minet,

comme Expert de l'Institut français pour la
recherche et l'exploitation de la mer (IFREMER),

Rend la sentence suivante :

I. INTRODUCTION

1. Un différend s'est élevé entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement de la République française au sujet de l'interprétation de l'Accord signé à Ottawa le 27 mars 1972 et relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche. N'ayant pu régler ce différend par voie de négociations, les deux gouvernements ont décidé de recourir à la procédure d'arbitrage instituée par l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972.
2. Le compromis d'arbitrage daté du 23 octobre 1985 est rédigé dans les termes suivants :

"Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada (ci-après dénommés "les Parties");

Considérant l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche, signé à Ottawa le 27 mars 1972 (ci-après dénommé "l'Accord");

Considérant qu'un différend est intervenu entre les Parties sur l'application de l'Accord;

Considérant que les Parties ont décidé de soumettre ce différend à l'arbitrage conformément à l'article 10 de l'Accord;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

1. Il est établi un tribunal d'arbitrage (ci-après dénommé "le Tribunal") composé de Monsieur Jean-Pierre Quéneudec, expert nommé par le Gouvernement de la République française, de Monsieur Donat Pharand, expert nommé par le Gouvernement du Canada, et d'un troisième expert, Monsieur Paul De Visscher, qui fera fonction de Président du Tribunal.

2. Si l'expert nommé par le Gouvernement de la République française se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement de la République française nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si l'expert nommé par le Gouvernement du Canada se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, le Gouvernement du Canada nommera promptement un autre expert comme remplaçant. Si le troisième expert se trouve dans l'impossibilité d'assurer ses fonctions, les deux Gouvernements s'entendront promptement sur un remplaçant, qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.

Article 2

Statuant conformément au droit international, le Tribunal est prié de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972.

Article 3

Le Tribunal, dès sa constitution et après consultation des Parties, désignera un Greffier.

Article 4

1. Chaque Partie, dans un délai de trente jours à compter de la signature du présent compromis, désignera un agent qui la représentera devant le Tribunal et communiquera le nom et l'adresse de l'agent ainsi désigné à l'autre Partie et au Greffier.
2. Chaque agent ainsi désigné sera habilité à nommer un adjoint pour agir à sa place le cas échéant et pourra être assisté de conseils, d'experts et du personnel qu'il jugera nécessaires. Le nom et l'adresse de l'adjoint ainsi nommé seront communiqués dans les mêmes conditions que ceux de l'agent.

Article 5

1. Le Tribunal ne pourra exercer ses fonctions que s'il est au complet.
2. Sous réserve des dispositions du présent compromis et sauf entente contraire entre les Parties, la procédure du Tribunal sera assujettie aux articles 67 à 78 de la Convention de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. Pour le surplus, le Tribunal décidera de sa propre procédure et de toutes les questions relatives à la conduite de l'arbitrage.
3. Toutes les décisions du Tribunal seront prises à la majorité.

Article 6

1. Sans préjuger aucune question relative à la charge de la preuve, la procédure devant le Tribunal comportera deux phases : l'une écrite et l'autre orale.

2. Les exposés écrits seront les suivants :

a) un mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier le 22 février 1986;

b) un contre-mémoire, qui sera soumis par chaque Partie à l'autre Partie et au Greffier deux mois après la soumission des mémoires;

c) tout autre exposé que le Tribunal jugera nécessaire.

3. Les audiences débiteront six semaines après la soumission des contre-mémoires.

4. Le Tribunal aura la possibilité de prolonger de 15 jours au maximum les délais ainsi fixés, à la requête de l'une ou l'autre Partie ou à sa propre initiative.

5. Le Greffier notifiera aux Parties une adresse pour le dépôt de leurs exposés écrits et de tous autres documents.

6. Chaque Partie consultera l'autre Partie avant de communiquer à titre de preuve ou d'argument toute correspondance diplomatique ou autre correspondance confidentielle entre la France et le Canada. Les deux Parties conviennent de ne pas invoquer à l'appui de leur propre position ou au détriment de la position de l'autre Partie :

a) les propositions ou contre-propositions faites en vue de parvenir au présent compromis et à tout arrangement intérimaire applicable dans l'attente de la sentence du Tribunal;

b) tout arrangement intérimaire de ce type.

7. Les exposés écrits ne pourront être communiqués au public qu'une fois les audiences commencées. Chaque Partie sera responsable de la communication au public de ses propres exposés écrits.

Article 7

1. Le Tribunal siégera à Genève au lieu et, sous réserve de l'alinéa 3 de l'article 6, aux jours et heures qu'il fixera après consultation des agents.

2. Le Tribunal pourra engager le personnel et s'assurer tous services et matériel qu'il jugera nécessaires.

Article 8

1. Les exposés écrits et plaidoiries seront présentés en français ou en anglais. Les décisions du Tribunal seront dans les deux langues. Des comptes rendus intégraux des audiences seront produits chaque jour dans la langue utilisée lors de chaque intervention. Chaque Partie pourra communiquer au public les comptes rendus intégraux de ses plaidoiries.
2. Le Tribunal, en tant que de besoin, pourvoira aux traductions et aux interprétations et conservera un compte rendu intégral de toutes les audiences en français et en anglais.

Article 9

1. La rémunération des membres du Tribunal et du Greffier sera supportée à égalité par les Parties.
2. Les dépenses générales de l'arbitrage seront supportées à égalité par les Parties. Le Greffier consignera le détail de ces dépenses et en rendra compte.
3. Chaque Partie supportera les dépenses encourues par elle dans l'élaboration et la présentation de ces thèses.

Article 10

1. Le Tribunal rendra sa sentence dans les trente jours qui suivent la conclusion des audiences. Ce délai pourra en cas de nécessité être prolongé de 15 jours au maximum par décision du Tribunal. Le Tribunal siégera de la date d'ouverture des audiences jusqu'à la date à laquelle il rendra sa sentence.
2. La sentence du Tribunal sera pleinement motivée. Chacun de ses membres aura le droit d'y joindre une opinion individuelle ou dissidente.
3. Un exemplaire signé du texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente sera immédiatement remis aux agents ou à leurs adjoints par le Président ou par un membre du Tribunal désigné par lui. Chaque Partie pourra rendre public le texte de la sentence et de toute opinion individuelle ou dissidente.
4. La sentence du Tribunal sera définitive et obligatoire et les deux Parties s'obligent à prendre toutes mesures que comporte son exécution.

5. Dans les 60 jours qui suivront la réception de la sentence, l'une ou l'autre Partie pourra déférer au Tribunal toute contestation entre les Parties portant sur l'interprétation et la portée de la sentence.

Article 11

Le présent compromis entrera en vigueur à la date de sa signature.

EN FOI DE QUOI, les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent compromis.

FAIT EN DOUBLE EXEMPLAIRE à Paris ce vingt-troisième jour d'octobre 1985, en français et en anglais, chaque texte faisant également foi."

3. L'Accord du 27 mars 1972 relatif aux relations réciproques entre le Canada et la France en matière de pêche a la teneur suivante :

"Le Gouvernement français et le Gouvernement canadien,

Considérant que le Gouvernement canadien a jugé nécessaire, en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries, d'adopter certaines dispositions relatives à la délimitation de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada,

Estimant opportun d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche, sont convenus de ce qui suit :

Article 1er

Le Gouvernement français renonce aux privilèges établis à son profit en matière de pêche par la Convention signée à Londres le 8 avril 1904 entre le Royaume-Uni et la France. Le présent Accord remplace les dispositions conventionnelles antérieures relatives à la pêche des ressortissants français au large de la côte atlantique du Canada.

Article 2

En contrepartie, le Gouvernement canadien s'engage, dans le cas de changement au régime juridique des eaux situées au-delà des limites actuelles de la mer territoriale et des zones de pêche du Canada sur la côte atlantique, à reconnaître aux ressortissants français le droit de pêche dans ces eaux, sous réserve d'éventuelles mesures de conservation des ressources, y compris l'établissement de quotas. Le Gouvernement français s'engage de son côté à accorder la réciprocité aux ressortissants canadiens au large de Saint-Pierre et Miquelon.

Article 3

Les bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pourront continuer à pêcher, du 15 janvier au 15 mai de chaque année, jusqu'au 15 mai 1986, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent à l'Est du méridien 61°30' de longitude Ouest, conformément aux dispositions des articles 5 et 6.

Article 4

En raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage :

a) les embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve, et les embarcations de pêche côtière de Terre-Neuve bénéficient du même droit sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon;

b) les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français.

Article 5

Les bâtiments de pêche français visés par les dispositions de l'article 3 ne doivent pas faire porter leur effort de pêche à titre principal sur des espèces de poisson autres que celles qu'ils ont traditionnellement exploitées dans la période de cinq ans précédant immédiatement cet Accord, et ne devront pas augmenter substantiellement le niveau de cet effort.

Article 6

1. Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

2. Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

3. Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance.

Article 7

Le patrouilleur français qui accompagne habituellement les bâtiments de pêche français pourra continuer à exercer sa mission d'assistance dans le golfe du Saint-Laurent.

Article 8

La ligne définie à l'annexe au présent Accord détermine, entre Terre-Neuve et les îles de Saint-Pierre et Miquelon, la limite des eaux territoriales du Canada et des zones soumises à la juridiction de pêche de la France.

Article 9

Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme portant atteinte aux vues et prétentions futures de l'une ou l'autre Partie concernant les eaux intérieures, les eaux territoriales ou la juridiction en matière de pêche ou de ressources du plateau continental, ni aux accords bilatéraux ou multilatéraux auxquels l'un ou l'autre Gouvernement est Partie.

Article 10

1. Les Parties contractantes établiront une Commission pour l'examen de tous les différends sur l'application du présent Accord.
2. La Commission comprendra un expert national nommé par chacune des Parties pour dix ans. En outre, les deux Gouvernements désigneront d'un commun accord un troisième expert qui ne sera pas un ressortissant de l'une ou l'autre Partie.
3. Si, à l'égard de tout différend soumis à la Commission par l'une des Parties contractantes, la Commission n'est pas parvenue, dans un délai d'un mois, à une décision acceptable pour les Parties contractantes, il sera fait appel au troisième expert. La Commission siègera alors comme un tribunal d'arbitrage sous la présidence du troisième expert.
4. Les décisions de la Commission siégeant comme un tribunal d'arbitrage seront prises à la majorité et seront obligatoires pour les Parties contractantes.

En foi de quoi les soussignés, dûment autorisés à cet effet par leurs Gouvernements respectifs, ont signé le présent Accord et y ont apposé leurs sceaux.

Fait en deux exemplaires à Ottawa, en langues française et anglaise, chaque version faisant également foi, le 27 mars 1972."

4. Les signataires de l'Accord du 27 mars 1972 ont joint à celui-ci un échange de lettres daté du même jour et par lequel le Canada et la France se sont entendus sur le texte qui suit :

"Il a été porté à la connaissance du Gouvernement français que certains navires se trouvant dans le golfe du Saint-Laurent avaient rencontré quelques difficultés administratives au moment d'emprunter le détroit de Belle-Isle.

Le Gouvernement français reconnaît que les navires de pêche appelés à utiliser cet itinéraire seront soumis à la réglementation canadienne des pêches et de la pollution qui y est applicable et invitera ses ressortissants à en observer strictement les dispositions.

Il considère que, sous la seule réserve qui précède, les navires français ont à tout moment le droit de passage inoffensif dans le détroit de Belle-Isle."

II. SITUATION ANTERIEURE A 1972 ET APPLICATION DE L'ACCORD JUSQU'A LA NAISSANCE DU DIFFEREND

5. Les droits conventionnels de pêche que la France a acquis au large des côtes du Canada, à l'issue du conflit qui l'avait opposée à l'Angleterre, trouvent leur origine dans l'article XIII du Traité de Paix et d'Amitié signé à Utrecht le 11 avril 1713.

Aux termes de cet article, la France a cédé à la Grande-Bretagne l'île de Terre-Neuve, avec les îles adjacentes, et elle a obtenu, outre la reconnaissance de ses droits de souveraineté sur "l'île dite Cap Breton et toutes les autres quelconques situées dans l'embouchure et dans le golfe de Saint-Laurent" le droit, pour ses sujets, de pêcher et de sécher le poisson dans une zone côtière de l'île de Terre-Neuve s'étendant "depuis le lieu appelé Cap de Bona Vista jusqu'à l'extrémité septentrionale de ladite île et, de là en suivant la partie occidentale jusqu'au lieu Pointe Riche." Cette zone a été, par la suite, traditionnellement désignée sous le nom de "French Shore".

6. Par le Traité définitif de paix entre la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne signé à Paris le 10 février 1763, la France a renoncé au profit de la Grande-Bretagne à toutes ses prétentions et possessions sur la Nouvelle-Ecosse ou Acadie, et a garanti "à Sa Majesté Britannique, en toute propriété, le Canada avec toutes ses dépendances, ainsi que le Cap Breton, et toutes les autres îles et côtes dans le golfe et fleuve Saint-Laurent et généralement tout ce qui dépend desdits pays, terres, îles et côtes ..." (Article IV).

Par l'article V du même Traité de paix, la Grande-Bretagne a confirmé les droits de pêche et de sécherie des sujets de la France dans les termes suivants :

"Les sujets de la France auront la liberté de la pêche et de la sécherie sur une partie des côtes de l'île de Terre-Neuve, telle qu'elle est spécifiée par l'article XIII du Traité d'Utrecht, lequel article est renouvelé et confirmé par le présent traité (à l'exception de ce qui regarde l'île du Cap Breton ainsi que les autres îles et côtes dans l'embouchure et dans le golfe Saint-Laurent) et Sa Majesté Britannique consent à laisser aux sujets du Roi Très Chrétien la liberté de pêcher dans le golfe Saint-Laurent, à condition que les sujets de la France n'exercent ladite pêche qu'à la distance de trois lieues de toutes les côtes appartenant à la Grande-Bretagne, soit celles du continent, soit celles des îles situées dans ledit golfe Saint-Laurent et, pour ce qui concerne la pêche sur les côtes de l'île du Cap Breton, hors dudit golfe, il ne sera permis aux sujets du Roi Très Chrétien d'exercer ladite pêche qu'à la distance de quinze lieues des côtes de l'île du Cap Breton; et la pêche sur les côtes de la Nouvelle-Ecosse ou Acadie, et partout ailleurs hors dudit golfe, restera sur le pied des traités antérieurs."

Par l'article VI du même Traité du 10 février 1763, la Grande-Bretagne a cédé "les îles de Saint-Pierre et Miquelon, en toute propriété, à Sa Majesté Très Chrétienne, pour servir d'abri aux pêcheurs français" à charge pour la France de "ne point fortifier lesdites îles, à n'y établir que des bâtiments civils pour la commodité de la pêche et à n'y entretenir qu'une garde de cinquante hommes pour la police".

7. Le Traité définitif de paix et d'amitié signé à Versailles le 3 septembre 1783 entre la France et la Grande-Bretagne a "renouvelé et confirmé" en son article II les traités antérieurs à la guerre et notamment le Traité d'Utrecht de 1713 et le Traité de Paris de 1763. Par son article IV il a confirmé le Roi de la Grande-Bretagne dans la propriété de l'île de Terre-Neuve et des îles adjacentes "à l'exception des îles Saint-Pierre et Miquelon, lesquelles sont cédées en toute propriété à Sa Majesté Très Chrétienne".

Le même Traité de paix a modifié, en son article V, les limites du droit de pêche que la France avait acquis le long du "French Shore" par l'effet de l'article XIII du Traité d'Utrecht de 1713 en prenant acte de l'engagement de la France de renoncer à ce droit de pêche dans le secteur qui s'étend depuis le Cap Bonavista jusqu'au Cap Saint-Jean et en accordant à la France un nouveau secteur de pêche s'étendant depuis le Cap Saint-Jean jusqu'au Cap Raye en passant par le nord de l'île. Dans une déclaration jointe au Traité,

la Grande-Bretagne s'engageait à prendre "les mesures les plus positives pour prévenir que ses sujets ne troublent en aucune manière, par leur concurrence, la pêche des Français pendant l'exercice temporaire qui leur est accordé sur les côtes de l'île de Terre-Neuve".

Enfin, en son article VI, le Traité du 3 septembre 1783 disposait que "A l'égard de la pêche dans le golfe de Saint-Laurent, les Français continueront à l'exercer conformément à l'article V du Traité de Paris".

8. Les droits de pêche de la France ont été ultérieurement confirmés par l'article 15 de la Paix d'Amiens du 27 mars 1802 (1), par l'article XIII du Traité de Paris du 30 mai 1814 qui remplaça la situation "sur le même pied qu'en 1792" ainsi que par les articles VIII, IX et XI du Traité du 20 novembre 1815 (2).
9. Après échec de la Convention du 14 janvier 1857 et de l'Arrangement du 14 novembre 1885, dont la mise en oeuvre s'était heurtée à l'opposition de la législature de Terre-Neuve, la France et la Grande-Bretagne ont conclu, dans l'esprit de l'entente cordiale, la Convention du 8 avril 1904 qui a régi les droits de pêche de la France dans le secteur du French Shore jusqu'en 1972. L'article premier de cette Convention a constaté la renonciation par la France "aux privilèges établis à son profit par l'article XIII du Traité d'Utrecht et confirmés ou modifiés par les dispositions postérieures".

L'article 2 de la même Convention était rédigé dans les termes suivants :

"La France conserve pour ses ressortissants, sur le pied d'égalité avec les sujets britanniques, le droit de pêche dans les eaux territoriales sur la partie de la côte de Terre-Neuve comprise entre le Cap Saint-Jean et le Cap Raye en passant par le Nord; ce droit s'exercera pendant la saison habituelle de pêche finissant pour tout le monde le 20 octobre de chaque année.

-
- (1) Art. 15 : "Les pêcheries sur les côtes de Terre-Neuve, des îles adjacentes et dans le golfe de Saint-Laurent sont remises sur le même pied où elles étaient avant la guerre. Les pêcheurs français de Terre-Neuve et les habitants des îles Saint-Pierre et Miquelon pourront couper les bois qui leur sont nécessaires dans les baies de la Fortune et du Désespoir pendant la première année à compter de la ratification du présent Traité".
 - (2) Ces trois articles confirment les dispositions du Traité de Paris du 30 mai 1814 (et de l'Acte Final du Congrès de Vienne du 9 juin 1815) dans "celles de leurs dispositions qui n'auraient pas été modifiées par les clauses du présent traité".

Les Français pourront donc y pêcher toute espèce de poisson, y compris la boëtte, ainsi que les crustacés. Ils pourront entrer dans tout port ou havre de cette côte et s'y procurer des approvisionnements ou de la boëtte et s'y abriter dans les mêmes conditions que les habitants de Terre-Neuve, en restant soumis aux règlements locaux en vigueur; ils pourront aussi pêcher à l'embouchure des rivières, sans toutefois pouvoir dépasser une ligne droite qui serait tirée de l'un à l'autre des points extrêmes du rivage entre lesquels la rivière se jette dans la mer.

Ils devront s'abstenir de faire usage d'engins de pêche fixes (stake-nets and fixed engines) sans la permission des autorités locales.

Sur la partie de la côte mentionnée ci-dessus, les Anglais et les Français seront soumis sur le pied d'égalité aux lois et règlements actuellement en vigueur ou qui seraient édictés, dans la suite, pour la prohibition, pendant un temps déterminé, de la pêche de certains poissons ou pour l'amélioration des pêcheries. Il sera donné connaissance au Gouvernement de la République française des lois et règlements nouveaux, trois mois avant l'époque où ceux-ci devront être appliqués.

La police de la pêche sur la partie de la côte susmentionnée, ainsi que celle du trafic illicite des liqueurs et de la contrebande des alcools feront l'objet d'un règlement établi entre les deux gouvernements."

10. Par la suite, lorsque s'est amorcé le mouvement général de remise en cause du droit international de la mer, le Canada a déployé des efforts persistants dans le double souci de préserver ses ressources halieutiques menacées par le développement de la pêche étrangère et de respecter les droits conventionnels et les droits historiques de pêche acquis au cours des temps par certains Etats étrangers.

Faute d'avoir pu obtenir de la part des Etats représentés aux deux premières conférences sur le droit de la mer de 1958 et de 1960 un accord majoritaire au sujet de sa proposition d'élargissement de la mer territoriale à six milles marins et d'établissement d'une zone de pêche exclusive de six autres milles marins, le Canada adopta successivement : la loi du 16 juillet 1964 concernant la mer territoriale et les zones de pêche du Canada, qui a pour objet d'étendre ces zones de pêche à 9 milles marins; la loi du 26 juin 1970 modifiant la précédente et portant à 12 milles marins les eaux territoriales canadiennes et, enfin, le décret du 25 février 1971 qui, sur la base de la loi de 1964 modifiée, établit des lignes de fermeture de pêche dans le golfe du Saint-Laurent, la baie de Fundy, l'Entrée Dixon - Détroit d'Hécate et le Bassin Reine Charlotte.

L'établissement de ces lignes de fermeture de pêche avait été précédé, le 18 décembre 1970, par une déclaration conjointe du Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures et du Ministre de la pêche annonçant l'intention du Gouvernement du Canada "d'entamer des négociations pour mettre fin à l'activité de pêche de certains pays qui, de tradition, font la pêche dans les zones en question, à savoir : le Royaume-Uni, le Danemark, la France, l'Italie, la Norvège, le Portugal et l'Espagne. Tout récemment, le Canada a conclu un accord sur les privilèges réciproques de pêche avec les Etats-Unis et l'activité des pêcheurs américains ne sera pas affectée par la promulgation de nos lignes de fermeture des pêches. Il y a aussi d'autres traités avec les Etats-Unis et la France portant sur les eaux de la côte Est du Canada et les droits nés de ces traités seront respectés aussi" (Annexe n° 20 du Mémoire français, pp. 6 et 7).

11. Entamées sans succès en 1964, les négociations avec la France devaient reprendre en 1971, à un moment où l'évolution du droit de la mer se dessinait nettement en faveur de la reconnaissance de droits étendus au profit des Etats côtiers et où commençait à apparaître l'idée d'une zone économique exclusive de 200 milles marins que devait consacrer ultérieurement la Partie V de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego-Bay le 10 décembre 1982; elles ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972.
12. A partir de 1976, à la demande du Canada, qui souhaitait prendre des mesures de contingentement des prises en vue de permettre la reconstitution et la protection des stocks halieutiques dans le golfe du Saint-Laurent, des conversations périodiques se sont tenues entre les deux Parties afin de déterminer les quantités de poissons que les pêcheurs français pourraient y capturer chaque année. Ces conversations ont conduit à l'adoption de procès-verbaux prévoyant l'application d'un système de quotas aux navires de pêche français visés aux articles 3 et 4 b) de l'Accord de pêche franco-canadien du 27 mars 1972. En 1980, certaines "divergences" de vues sont apparues quant aux quantités de captures allouées à ces navires; ces divergences ont été dissipées, le 3 octobre 1980, par un procès-verbal d'accord qui a fixé, avec précision, le volume des captures assigné aux navires de pêche français pour la période de temps s'étendant de 1981 à 1986 inclus.

Ce procès-verbal d'accord est étranger à l'objet du litige soumis au Tribunal, sauf en ce qu'il confirme expressément, en son paragraphe 3, les droits conférés aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 et précise à cet égard que "ces droits sont exprimés à l'article 4 de l'Accord et resteront effectifs au-delà de 1986". Ce procès-verbal a été reproduit en annexe de leurs mémoires par le Canada sous le n° 53 et par la France sous le n° 23.

13. Pour le surplus, l'exécution de l'Accord du 27 mars 1972 n'a guère soulevé de problèmes entre les Parties jusqu'au moment où la Société saint-pierraise "Interpêche" a sollicité une licence au profit du chalutier-fileteur "La Bretagne". A partir de ce moment, il est apparu clairement que les positions adoptées par les Parties étaient déterminées, non seulement par des considérations d'ordre juridique, mais aussi par l'inquiétude qu'éprouvait chacune d'elles quant au sort futur de ses droits respectifs.

Du côté canadien, la crainte s'est fait jour de voir la pêche française métropolitaine qui, aux termes de l'article 3 de l'Accord de 1972, devait se retirer du golfe du Saint-Laurent le 15 mai 1986, y rentrer en force sous la forme de 10 chalutiers-usines-congélateurs de 50 mètres de long et dotés chacun d'une capacité de pêche largement supérieure à la capacité de chalutiers de pêche fraîche de même taille. Cette "impression" (Mémoire du Canada, n° 95, p. 68) paraissait reposer sur deux éléments : d'une part, la pêche dans le golfe par les chalutiers saint-pierrais ne faisait pas l'objet, de la part du Canada, de quotas distincts de ceux alloués aux chalutiers français métropolitains; d'autre part, parallèlement à la demande de licence en faveur de "La Bretagne", des demandes de licences de pêche dans le golfe étaient introduites en faveur de deux chalutiers de plus de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon ("Islande IV" et "Zélande II"). De l'aveu même du Gouvernement français, il ne pouvait être satisfait à ces dernières demandes que pour la période transitoire prenant fin à la date du 15 mai 1986 et moyennant réimmatriculation de ces chalutiers en France métropolitaine.

Du côté français, la crainte a toujours existé de voir les autorités canadiennes adopter des règlements successifs habilitant des autorités d'un rang de moins en moins élevé à subordonner l'octroi des licences de pêche au respect de prescriptions étrangères à la pêche et à la protection des ressources. Cette impression a manifestement été favorisée, d'une part, par l'existence d'une réglementation obscure et touffue dont il apparaîtra à l'analyse qu'elle débouche sur une compétence totalement discrétionnaire et, d'autre part, par l'insertion dans cette réglementation, le 26 juin 1985, soit après la naissance du différend, d'une clause expresse relative au filetage.

Le Tribunal, qui a pleinement conscience que sa sentence présente plus d'importance pour les relations futures des Parties que pour le passé de celles-ci, s'attachera à démontrer plus loin que, depuis le retrait de la flotte française métropolitaine du golfe du Saint-Laurent, les inquiétudes éprouvées par les Parties quant à l'avenir de leurs droits sont devenues sans objet.

III. ORIGINE DU DIFFEREND

14. L'origine immédiate du différend qui oppose les Parties se situe au mois de janvier 1985 lorsque le chalutier français "La Bretagne", immatriculé à Saint-Pierre et Miquelon et qui avait été autorisé à pêcher au dehors du golfe du Saint-Laurent en 1984, sollicite une licence en vue de procéder, en 1985, à des opérations de pêche à l'intérieur comme à l'extérieur du golfe.

Après avoir accueilli favorablement cette demande le 4 janvier 1985 en ce qui concerne la pêche hors du golfe, les autorités canadiennes ont assorti cette licence d'un "modificatif n° 1" daté du 24 janvier 1985, aux termes duquel "Conformément à l'interdiction actuellement imposée par le Canada aux bateaux canadiens de fileter en mer des espèces traditionnelles de poissons de fond, 'La Bretagne' n'est autorisée qu'à étêter et éviscérer ses prises de ces espèces dans le golfe du Saint-Laurent".

Cette décision était fondée, par les autorités canadiennes, sur la règle dite "du pied d'égalité" inscrite à l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 et justifiée, en fait, par la circonstance que les chalutiers canadiens en activité dans le golfe du Saint-Laurent ne sont pas autorisés à transformer leurs prises en filets "conformément à une politique de longue date", en vertu de laquelle "le Ministre des pêches et des océans a refusé toutes les demandes qui lui ont été faites d'autoriser le filetage à bord des bateaux de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent et dans la zone de pêche de 200 milles (1)".

Dans une note justificative, également datée du 24 janvier 1985 et transmise par l'Ambassadeur du Canada à Paris au Ministère français des Relations extérieures, la même justification était avancée.

Cette note rappelait : "En reconnaissance des besoins spéciaux des flotilles opérant depuis des ports européens ou d'autres ports de pêche lointains, le Ministère n'a pas appliqué cette politique à leur égard. Nonobstant la disposition de l'Accord de 1972 prévoyant qu'ils seraient traités sur un "pied d'égalité", le Canada a donc autorisé les bateaux de pêche français qui sont immatriculés dans des ports français de la métropole à utiliser leur équipement de filetage dans le golfe du Saint-Laurent. Il en va autrement des bateaux immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et qui n'ont pas à voyager d'aussi grandes distances".

(1) Télégramme du Ministère canadien des Relations extérieures n° 4608 du 26 janvier 1985 adressé à l'Ambassade de France à Ottawa (Annexe n° 14 du Mémoire du Gouvernement français).

15. A la date du 25 janvier 1985, le Ministère français des Relations extérieures a protesté contre cette décision des autorités canadiennes en déclarant y voir "un manquement aux obligations qui leur incombent en vertu de l'accord de pêche". A partir de ce moment, les positions respectives des Parties restèrent inchangées malgré un échange de lettres intervenu, les 7 et 27 février 1985, entre les Premiers Ministres du Canada et de la France.
16. A la date du 21 mars 1985, le Premier Ministre français suggérait à son homologue canadien de soumettre le différend à la procédure d'arbitrage prévue à l'article 10 de l'Accord du 27 mars 1972. Cette proposition était acceptée par le Premier Ministre du Canada le 28 mars 1985 et le compromis d'arbitrage était signé à Paris le 23 octobre 1985.

IV. PROCEDURE

17. Après constitution du Tribunal par l'effet de l'article premier du compromis d'arbitrage du 23 octobre 1985, et conformément à l'article 4 de cet instrument, chaque Partie a désigné son agent dans le délai de trente jours à compter de la signature du compromis, le Canada désignant à cet effet Monsieur Philippe Kirsch, Directeur des opérations juridiques au Ministère des Affaires extérieures et la France appelant à cette fonction Monsieur Gilbert Guillaume, Conseiller d'Etat, Directeur des Affaires juridiques au Ministère des Relations extérieures. Ces désignations ont été notifiées au Président du Tribunal respectivement le 29 novembre 1985 et le 20 novembre 1985.

Après avoir consulté les Parties conformément à l'article 3 du compromis, les membres du Tribunal ont convenu de désigner en qualité de Greffier du Tribunal Monsieur Bernard Dutoit, Professeur à la Faculté de Droit de Lausanne et Directeur du Centre Universitaire de droit comparé. Cette désignation a été notifiée aux agents des Parties le 24 janvier 1986 par les soins du Président.

18. A la date du 21 février 1986, les Parties ont échangé à Genève et ont remis au Greffier du Tribunal les mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2 a) du compromis, ainsi que les annexes accompagnant ces mémoires.

Les contre-mémoires visés à l'article 6, paragraphe 2 b) du compromis, ont été échangés, avec leurs annexes respectives, et remis au Greffier du Tribunal le 22 avril 1986. En conséquence et conformément à l'article 9, paragraphe 3 du compromis, la date d'ouverture de la procédure orale a été fixée au mardi 3 juin 1986.

19. Les Parties ayant convenu entre elles que l'ordre des plaidoiries serait déterminé par voie de tirage au sort, la France a été appelée à présenter ses arguments en premier lieu.

Au cours des audiences publiques tenues au Centre international des conférences de Genève les 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12 et 13 juin 1986, le Tribunal a entendu, pour le Gouvernement de la République française, MM. Guillaume, Plantegenest, Leurquin, Eisemann et Coussirat-Coustère et, pour le Gouvernement du Canada, MM. Kirsch, Smith et McRae. Au cours de la procédure orale, le Tribunal a posé deux questions à la partie canadienne qui y a répondu oralement au cours de la séance du 13 juin.

En outre, à l'audience du 13 juin, le Tribunal a demandé aux deux Parties de lui communiquer, avant le 18 juin, un document supplémentaire et cette demande a été satisfaite dans le délai prescrit.

Se prévalant de la faculté qui lui est offerte par l'article 10, paragraphe premier du compromis, le Tribunal a décidé de prolonger le délai prévu audit article.

20. Dans la procédure écrite, les conclusions suivantes ont été présentées par les Parties :

Au nom du Gouvernement du Canada :

"Vu les faits et les arguments énoncés dans ce mémoire, le Tribunal est prié de juger que :

a) les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon qui pratiquent la pêche dans le golfe en vertu de l'article 4 b) de l'Accord de 1972, sont en droit d'être traités par le Canada sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens, mais n'ont pas droit à un traitement préférentiel;

b) l'article 4 b) prévoyait uniquement la continuation d'une pêche limitée de Saint-Pierre et Miquelon dans le golfe, dont les avantages reviendraient aux habitants des îles;

c) "La Bretagne" n'a pas le droit d'opérer en tant que chalutier-usine-congélateur à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent."

Au nom du Gouvernement de la République française :

"Le Gouvernement français, par les moyens développés dans le présent mémoire, a l'honneur de demander au Tribunal arbitral statuant conformément au droit international et notamment à l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972 de décider que le Gouvernement canadien n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4 b) dudit Accord."

Au terme de la procédure orale, l'agent du Gouvernement du Canada a déclaré réaffirmer les conclusions présentées par son Gouvernement dans ses écritures, et l'agent du Gouvernement de la République française a demandé au Tribunal de "décider que le Gouvernement canadien n'était pas fondé et n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4 b)."

V. OBJET DE LA DEMANDE

21. Le Tribunal commencera par souligner qu'ayant été saisi par un compromis qui traduit la commune volonté des Parties, c'est "dans les termes de ce compromis plutôt que dans les conclusions des Parties" qu'il "doit rechercher quels sont les points précis sur lesquels il lui appartient de se prononcer" (1). A cet égard, il y a lieu d'observer que, si le différend qui oppose les Parties est né à l'occasion du refus opposé par les autorités canadiennes à la demande de licence tendant à permettre au navire "La Bretagne" de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent en faisant usage de son appareillage de filetage du poisson, l'article 2 du compromis n'a pas donné mission au Tribunal de juger ce problème concret. Par l'effet de cet article, le Tribunal a été saisi d'une demande en interprétation de caractère objectif et il est donc appelé à dire pour droit si "les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord" peuvent ou non se voir interdire la pratique du filetage du poisson à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.
22. Le Tribunal se doit de souligner également que, si l'objet du différend dont il est saisi consiste en une demande en interprétation de l'Accord du 27 mars 1972, les Parties ont précisé, dans le préambule du compromis d'arbitrage, que le différend portait "sur l'application de l'Accord". En raison de la liaison étroite qui existe entre interprétation et application, le Tribunal est d'avis qu'en déterminant la signification des dispositions à propos desquelles un désaccord est apparu entre les Parties, il ne peut perdre de vue les conséquences qui découlent des circonstances de droit et de fait qui existaient au moment de la naissance du différend.

VI. THESES PRESENTÉES PAR LES PARTIES

23. Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 ne soit pas en vigueur entre les deux Parties, celles-ci ont invoqué devant le Tribunal les articles 31 et 32 de cette Convention consacrés respectivement à la "règle générale d'interprétation" et aux "moyens complémentaires" d'interprétation des traités.

(1) C.P.J.I. Aff. du Lotus - Arrêt du 7 septembre 1927, Série A n° 10, p. 12.

24. Sur cette base commune, les Parties ont invité le Tribunal à donner de l'Accord du 27 mars 1972 deux interprétations radicalement différentes.

Selon le Canada, le texte de l'Accord du 27 mars 1972 est clair en ce qu'il consacre le droit de pêche des chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les bâtiments canadiens et dans le respect, sans discrimination de fait ni de droit, des règlements de pêche canadiens en vertu desquels le filetage dans le golfe est interdit.

La partie canadienne soutient en outre qu'en sa qualité de seul Etat côtier du golfe du Saint-Laurent, elle possède, en vertu des principes généraux du droit de la mer, le droit inhérent de gérer les ressources biologiques de sa zone de pêche exclusive, sous réserve des seules exceptions inscrites dans le texte de l'Accord du 27 mars 1972.

Selon la Partie française, l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 est également clair en ce qu'il a pour seul objet le droit de pêche exercé par les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et que, fileter le poisson pêché n'étant pas pêcher, il n'appartient pas au Canada d'user du pouvoir réglementaire qu'il tient de l'article 6 de l'Accord du 27 mars 1972 à des fins autres que la protection des ressources halieutiques de sa zone de pêche exclusive, finalité que les Parties à l'Accord ont pris pleinement en considération en imposant des limites précises de nombre et de taille aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

A l'appui de leurs prétentions respectives, les Parties ont invoqué, l'une et l'autre, le sens ordinaire des termes, le contexte ainsi que l'objet et le but de l'Accord sans négliger les moyens complémentaires d'interprétation que constituent les travaux préparatoires et les circonstances dans lesquelles l'Accord a été conclu.

25. Le Tribunal est d'avis, comme les Parties elles-mêmes, que les articles 31 et 33 de la Convention de Vienne sur le droit des traités reflètent fidèlement les principes généraux qui doivent le guider dans l'interprétation de l'Accord du 27 mars 1972 dont il analysera d'abord le texte.

VII. CARACTERES FONDAMENTAUX DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

26. L'Accord du 27 mars 1972 est un traité conclu entre deux Etats souverains qui crée des droits et des obligations réciproques dans le chef de ces deux Etats.

S'il est vrai que, selon la terminologie utilisée par l'Accord, le droit de "continuer à pêcher" est destiné à profiter à des "bâtiments de pêche" (article 3), à des "embarcations de pêche" (article 4 a)) et à des "chalutiers" (article 4 b)), les Etats signataires de l'Accord n'en sont pas moins les seuls titulaires de ces droits de pêche au plan du droit international public et les seuls sujets de droit habilités à en exiger le respect au bénéfice de leurs ressortissants respectifs.

S'agissant plus particulièrement des droits de la France, le lien de rattachement aux îles de Saint-Pierre et Miquelon, auquel l'Accord subordonne l'exercice du droit de pêche consacré à l'article 4 b), en exigeant que le droit de la France soit exercé par cet Etat au moyen de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon, n'altère en rien cette considération première que l'Etat français, dont les îles de Saint-Pierre et Miquelon font partie intégrante, est le titulaire exclusif du droit de pêche consacré par l'article 4 b) de l'Accord.

27. L'article 4 de l'Accord du 27 mars 1972 a cependant été établi "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage".

Le fait qu'à l'intérieur de l'Accord du 27 mars 1972 les Parties ont inséré un article qualifié d'"arrangement" n'affecte ni la nature conventionnelle de cet article ni les principes qui doivent guider le Tribunal dans l'interprétation de celui-ci. Si nuance il y a, celle-ci tient simplement au caractère moins général de l'objet réglé par l'article 4 comparé à l'objet réglé par les autres articles de l'Accord. En revanche, le Tribunal ne saurait négliger la qualification d'arrangement "de voisinage" que les Parties ont, tout au long de leurs négociations et dans le texte même de l'Accord, estimé devoir utiliser pour couvrir l'objet réglé par l'article 4.

Si le concept de "voisinage" est généralement utilisé en vue de désigner une situation de proximité géographique, il est plus spécifiquement utilisé dans le langage juridique pour qualifier des situations de proximité qui, à peine d'engendrer des frictions continuelles, appellent une collaboration continue au bénéfice des nationaux ou des services publics de deux ou de plusieurs Etats dont les activités s'interpénètrent dans un même espace géographique. Tel est le cas par exemple de l'utilisation des eaux d'un même bassin fluvial, de la prévention de la pollution, du régime des travailleurs frontaliers ou de certaines zones douanières.

En l'espèce, le Tribunal est d'avis qu'en qualifiant les normes inscrites dans l'article 4 de l'Accord de 1972 d'arrangement de "voisinage", les Parties ont entendu préciser que les droits de pêche dont la France est titulaire dans le golfe du Saint-Laurent avaient pour bénéficiaires, et pour seuls bénéficiaires, les ressortissants français, personnes physiques ou personnes morales, exerçant la pêche au moyen de chalutiers régulièrement immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon. Les Parties auraient pu déterminer avec plus de précision les bénéficiaires de l'article 4, par exemple en énonçant des exigences relatives à la composition de l'équipage, à la provenance des capitaux des sociétés d'armement ou de pêche exploitant les chalutiers visés à l'article 4 ou au statut de ces sociétés. Le Tribunal ne peut négliger la circonstance que l'article 4 a été débattu au cours des négociations ayant précédé la conclusion de l'Accord, dans le souci manifesté par le Canada d'éviter "that metropolitan trawlers disguised as local or even trawlers manned by foreign crews but registered in Saint-Pierre might (...) take advantage of any privilege which Canada might be willing to concede but only in favour of authentic Saint-Pierre vessels" (1), ni que ce souci s'est heurté au refus de la France de modifier les dispositions qu'elle avait elle-même proposées. Il faut en conclure que l'immatriculation des chalutiers visés à l'article 4 b), faite en conformité avec les dispositions de la législation française, a été considérée par les Parties, ensemble avec le principe de bonne foi qui, selon l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, préside nécessairement à l'exécution des traités, comme formant une garantie suffisante contre tout risque d'exercice abusif de ses droits par la Partie française.

Le Tribunal se bornera à rappeler que le droit, pour un Etat, de déterminer par sa législation les conditions d'immatriculation des navires en général, et des bateaux de pêche en particulier, relève de la compétence exclusive de cet Etat, pour autant qu'il existe un lien substantiel entre l'Etat et le navire et que l'Etat du pavillon exerce effectivement sa juridiction et son contrôle sur les navires battant son pavillon (Convention du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer - articles 91 et 94, et Convention de Genève sur la haute mer du 29 avril 1958, article 5).

(1) Déclaration de M. WERSHOF au cours des entretiens préliminaires de juillet 1964 - Annexe n° 42 du Mémoire du Canada, p. 14, para. 41 : ... que des chalutiers métropolitains déguisés en chalutiers locaux ou même en chalutiers armés par des équipages étrangers mais immatriculés à Saint-Pierre pourraient ... tirer avantage de tout privilège que le Canada pourrait être disposé à accorder uniquement en faveur d'authentiques navires saint-pierrais (traduction du Tribunal).

28. Selon le Tribunal, un arrangement de voisinage du type de celui énoncé à l'article 4 de l'Accord consacre au profit des Parties contractantes la reconnaissance de droits appelés à s'exercer concurremment dans un même secteur géographique et réclame de ce fait, de la part des titulaires de ces droits, mesure et modération dans leur mise en oeuvre et coopération dans le règlement des contestations relatives à cette mise en oeuvre. Il en est ainsi en l'espèce où le droit de "continuer à pêcher", consacré au profit des navires visés à l'article 4 b), doit s'harmoniser avec le droit du Canada d'appliquer ses règlements relatifs à la pêche aux bateaux français opérant à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

Le Tribunal attache une particulière importance à cette observation, non seulement parce qu'il est convaincu que l'avenir des relations réciproques des Parties dans la zone du golfe est conditionné par la manière raisonnable dont elles useront de leurs droits respectifs, mais aussi parce que les travaux préparatoires de l'Accord portent trace de cette commune intention (voir infra, para. 56-58).

29. Le Tribunal relève enfin que, tant à raison de son titre même qu'à raison du contenu de ses articles 2 et 4, l'Accord du 27 mars 1972 appartient à la catégorie des accords de réciprocité, en ce sens qu'il implique un échange de prestations de même nature entre les deux Etats contractants qui se concèdent mutuellement des droits de pêche dans des secteurs relevant de leur juridiction respective en la matière.

VIII. BUT DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

30. S'attachant à l'examen du but poursuivi par les Parties à l'Accord du 27 mars 1972, le Tribunal rappellera que la place que l'interprète se doit d'accorder au but d'un traité est éminemment variable et dépend, dans une large mesure, de la nature du traité en cause.

Dans les traités normatifs ou institutionnels conclus entre un nombre élevé d'Etats et pour une durée indéterminée, le but du traité se détache aisément des finalités poursuivies par chacun des contractants primitifs et acquiert une autonomie objective que l'interprète ne peut méconnaître.

Dans les traités bilatéraux, il en va généralement différemment, chaque partie poursuivant ses intérêts propres et le but commun aux deux parties se résumant dans la conciliation de ces intérêts par voie de compromis.

L'Accord du 27 mars 1972 participe de cette nature. Il est difficilement contestable qu'en s'engageant dans les négociations qui devaient déboucher sur la conclusion de cet Accord, le Canada a voulu obtenir l'acquiescement de la France à l'extension de ses limites de pêche et le retrait progressif de la pêche française du golfe du Saint-Laurent. La France, de son côté, a cherché à sauvegarder au maximum les droits qu'elle tenait des dispositions conventionnelles antérieures et à monnayer le retrait de la pêche métropolitaine du golfe contre des avantages substantiels, tant au profit de la pêche métropolitaine dans les futures zones de pêche canadiennes situées hors du golfe qu'au profit de la pêche saint-pierraise.

C'est de la confrontation de ces finalités contradictoires qu'est issu l'Accord du 27 mars 1972 qui a donné naissance à un régime fondé sur un équilibre délicat et fragile entre les droits et devoirs de chacune des Parties. Dans un traité de ce type il ne paraît pas justifié de voir dans les droits d'une des Parties l'énoncé d'un principe et, dans les droits de l'autre, l'énoncé d'une exception qui justifierait, à ce titre, une interprétation restrictive. Le bon fonctionnement du régime institué par les Parties à l'Accord de 1972 commande de placer sur le même pied les avantages que chacune d'elles a obtenus et d'interpréter les droits de l'une et de l'autre selon le principe de l'effet utile.

31. Conformément aux principes énoncés par l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est en fonction de l'équilibre recherché en commun par les Parties entre le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord et le droit de réglementer la pêche dans le golfe du Saint-Laurent appartenant au Canada aux termes de l'article 6 du même Accord que le Tribunal entend répondre à la question qui a été soumise à son examen.

IX. INTERPRETATION DES ARTICLES 4 b) ET 6 DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

32. En abordant ce problème, le Tribunal rappellera que, dans l'interprétation qu'elles lui ont proposée, les Parties ont l'une et l'autre longuement commenté l'expression "pied d'égalité" qui figure à l'article 4 b).

Selon la France, cette expression, empruntée à l'article II de la Convention du 8 avril 1904 entre la France et la Grande-Bretagne, avait été utilisée en 1904 en vue de préciser que les pêcheurs français pêcheraient dorénavant "en commun" ou "en concurrence" avec les sujets britanniques le long du French Shore et non plus en monopole, ainsi que la France l'avait soutenu antérieurement. La Partie française en a déduit que l'expression "pied d'égalité" avait, dans l'Accord de 1972, le même sens.

Selon le Canada, le principe du "pied d'égalité", qui figure à l'article 4 de l'Accord de 1972, devrait être compris comme énonçant un principe général applicable à l'ensemble des droits conférés à la France par l'Accord; il impliquerait l'octroi aux pêcheurs français du traitement national, tant en ce qui concerne l'application des règlements de pêche canadiens qu'en ce qui concerne l'exercice de la pêche. L'expression "sans discrimination", qui a été utilisée à l'article 6, serait donc synonyme de l'expression "sur pied d'égalité".

33. Le Tribunal tient à souligner que, à la différence de la Convention du 8 avril 1904 qui réglait dans un même article II, et sous le couvert du même principe du "pied d'égalité", l'exercice du droit de pêche et la soumission des pêcheurs français aux lois et règlements britanniques, l'Accord de 1972 règle ces deux objets dans des articles distincts, l'un sous le couvert du principe du pied d'égalité, le second sous le couvert du principe de non-discrimination. Le Tribunal en déduit que les articles 4 b) et 6 doivent être interprétés chacun selon le sens ordinaire des termes qu'ils utilisent, compte tenu de leur objet propre, de leur contexte et de la pratique ultérieurement suivie par les Parties dans leur application.
34. S'agissant de l'article 4 b) il est clair que le droit de pêche des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon dans le golfe du Saint-Laurent n'est pas régi, à tous égards, par le traitement national dont bénéficient les pêcheurs canadiens. Aux yeux du Tribunal, il suffit d'observer que la pratique subséquente adoptée par les Parties dans la mise en oeuvre des articles 3 et 4 b) de l'Accord de 1972, qui contiennent tous deux la clause du pied d'égalité, démontre que le traitement national n'est pas appliqué par le Canada à l'exercice par les pêcheurs français de leur droit de pêche. La différence de traitement se révèle notamment dans la soumission des pêcheurs français à une loi et à des règlements distincts de ceux qui sont appliqués aux pêcheurs canadiens, ainsi que dans l'attribution à la pêche française, à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, de quotas différents de ceux qui sont attribués aux pêcheurs canadiens. On ne saurait donc voir dans cet article 4 b) une disposition énonçant le principe général d'un tel traitement applicable en toutes matières.

Il ne saurait davantage être question, pour interpréter cet article, de recourir exclusivement ni même principalement aux dispositions des anciens traités concernant la pêche exercée par les ressortissants français sur la côte atlantique du Canada. Le texte même de l'article premier de l'Accord de 1972 doit porter le Tribunal à considérer que,

par l'échange des consentements intervenus entre les Parties, les dispositions de ce nouvel Accord se sont instantanément et entièrement substituées à tous les traités antérieurs. Sans pour autant nier que l'utilisation des mêmes termes par les mêmes Parties dans des traités successifs portant sur un même objet puisse avoir le même sens, le Tribunal estime que la volonté des Parties "d'adapter" à une situation nouvelle leurs relations réciproques en matière de pêche, telle qu'elle est exprimée dans le préambule de l'Accord, doit s'entendre comme visant une adaptation, non pas des seuls droits de la France par rapport à ce qu'ils étaient en 1904, mais d'une adaptation des "relations réciproques" des Parties en fonction des modifications apportées par le Canada à la délimitation de sa mer territoriale et de la création par ce même Etat d'une zone de pêche exclusive, que le droit international ignorait en 1904.

En précisant que les chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent "sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens", l'Accord de 1972 a prévu que le droit de pêche ainsi reconnu aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon s'exerce d'une manière différente de celle dont peut s'exercer le droit de pêche éventuellement reconnu à d'autres bâtiments étrangers dans la zone de pêche du Canada. Ces derniers n'ont, aux termes des accords de pêche conclus par le Canada, qu'un droit d'accès au surplus ou à l'excédent des prises, c'est-à-dire à la part du total admissible des captures (T.A.C.) qui n'est pas pêchée par les navires canadiens, tandis que le droit des chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon s'exerce en dehors de toute idée de priorité accordée aux chalutiers canadiens. La clause du pied d'égalité insérée à l'article 4 b) apparaît de ce fait comme comportant la reconnaissance, au profit des chalutiers saint-pierrais, d'un droit d'accès à l'exploitation des ressources au même titre que les chalutiers canadiens.

35. Quant à l'article 6 de l'Accord, une divergence fondamentale s'est manifestée entre les Parties à propos du sens à attribuer à l'expression "règlements de pêche canadiens".

Selon la Partie canadienne, l'expression insérée dans l'article 6 effectuerait un renvoi à l'ensemble des dispositions régissant la gestion des pêches au Canada et viserait non seulement les lois et les règlements proprement dits, mais aussi les pratiques administratives autorisées par la loi. Comme il appartient au Ministre des pêches, en vertu du droit canadien, d'autoriser l'octroi à des navires étrangers de licences dans lesquelles sont prescrites les modalités et conditions d'exercice de la pêche, le Canada a fait valoir que, selon son droit interne, les licences de pêche elles-mêmes font partie intégrante du processus de réglementation. Se fondant sur le pouvoir inhérent

de réglementation qu'il tire de sa juridiction exclusive sur sa zone de pêche, le Canada a en outre avancé que son autorité s'étendait à la totalité des activités menées par des navires étrangers pour l'exploitation des ressources biologiques de cette zone et que la réglementation du traitement des prises à bord de ces navires relevait de sa compétence en tant qu'Etat côtier.

La Partie française a par contre établi sa position sur ce point en donnant un contenu limité à l'expression "règlements de pêche", qui devrait, selon elle, être entendue comme désignant les mesures d'ordre général concernant exclusivement la pêche, par quoi il y aurait lieu d'entendre, selon le sens ordinaire des termes autant que selon les législations canadienne et française, les opérations tendant à la capture du poisson. Comme le traitement des prises à bord des navires de pêche ne s'inscrit pas dans le cadre de ces opérations, la France en a déduit qu'une réglementation canadienne portant sur le filetage du poisson n'était pas applicable aux navires français visés à l'article 4 de l'Accord. A titre purement subsidiaire, la France a également soutenu que la décision canadienne interdisant le filetage dans le golfe du Saint-Laurent ne lui était pas opposable, dans la mesure où cette interdiction ne procédait pas d'un véritable "règlement" au sens de l'article 6.

36. Le Tribunal commencera pas faire remarquer qu'en prévoyant l'application des règlements de pêche canadiens aux navires français admis à pêcher dans la zone de pêche du Canada, l'article 6 n'a évidemment pas pour effet de ne rendre applicables à ces navires que les seuls règlements existant à l'époque de la conclusion de l'Accord, d'autant que le paragraphe 3 de cet article prévoit expressément la promulgation "de nouveaux règlements applicables". Des documents et renseignements communiqués au Tribunal par les Parties, il ressort d'ailleurs clairement que, dans les zones de pêche créées par le Canada en 1964 et 1970, c'est l'Accord de 1972 qui a rendu la réglementation canadienne des pêches applicable aux navires français; un Règlement sur la protection des pêcheries côtières en date du 17 juillet 1964 avait, en effet, précisé qu'il ne serait pas fait application des lois du Canada sur la pêche dans les secteurs où ces navires exerçaient leurs activités, afin de faciliter la conclusion des négociations qui avaient été entamées.
37. En abordant l'examen de la disposition de l'article 6, selon laquelle "les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français", le Tribunal s'attachera d'abord à examiner le contenu de la notion de "règlements de pêche" avant de dégager la portée du principe de non-discrimination.

En stipulant que "les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français" et en précisant "y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada", les auteurs de l'Accord de 1972 ont utilisé l'expression "règlements de pêche" comme une formule générique englobant l'ensemble des règles applicables aux activités de pêche, la référence à la taille des bateaux semblant indiquer qu'était ainsi visée une finalité particulière, à savoir la limitation de la capacité de pêche de ces bateaux.

Toutefois, cette expression étant contenue dans un accord conclu sans limitation de durée, il ne paraît guère concevable que les Parties aient voulu lui donner un contenu invariable (1). C'est pourquoi, eu égard à l'évolution ultérieure du droit international en matière de pêche maritime, les règles auxquelles se réfère l'expression en cause ne doivent pas seulement être entendues comme celles qui comportent des prescriptions techniques quant aux conditions matérielles d'exercice des activités de pêche, mais comprennent également celles qui prévoient l'accomplissement de certaines formalités préalables à l'exercice de ces activités.

Le Tribunal constate, en effet, que le contenu même des règlements de pêche adoptés par de nombreux Etats côtiers a connu une certaine évolution depuis 1972. Alors qu'au moment de la conclusion de l'Accord les règlements de pêche en vigueur dans les différents Etats se bornaient généralement à fixer des prescriptions relatives aux zones interdites ou aux périodes de fermeture de la pêche, aux moyens et engins de pêche autorisés, aux variétés, à l'âge et à la taille des espèces susceptibles d'être pêchées, on a assisté depuis lors à un élargissement des domaines ouverts par les règlements de pêche, y compris ceux élaborés par chacune des Parties à la présente instance. La préoccupation d'une gestion plus efficace des ressources halieutiques a conduit à l'adoption d'autres modalités de contrôle de l'effort de pêche qui, d'une part, ont pris la forme de quotas de prises répartis entre les différents pêcheurs au sein d'un total autorisé de captures (T.A.C.) et qui, d'autre part, se sont traduites par l'attribution de licences ou de permis de pêche aux bâtiments étrangers. Le système des quotas et des licences de pêche s'est ainsi généralisé et a d'ailleurs été appliqué par le Canada aux navires de pêche français sur la base du Règlement de 1976 sur la protection des pêcheries côtières, qui a constitué la première réglementation d'ensemble applicable à ces navires et qui a fixé les procédures en matière de demande et d'octroi des licences. Le Tribunal constate,

(1) C.I.J., arrêt du 19 décembre 1978, Plateau continental de la mer Egée, Recueil 1978, p. 32, para. 77.

à ce sujet, que le Gouvernement français a, par son comportement, accepté l'application de ce système aux navires battant son pavillon et fréquentant les zones de pêche canadiennes.

Si la pratique ultérieure suivie par les Parties dans l'application de l'Accord a ainsi enregistré une extension des domaines couverts par les règlements de pêche, cette extension s'est néanmoins réalisée sans affecter la signification première de l'expression, qui doit donc être comprise selon l'acception que lui donne l'usage commun.

La Cour internationale de Justice a souligné la valeur de ce principe, aujourd'hui consacré par l'article 31 (para. 1er) de la Convention de Vienne, en déclarant dans son avis consultatif du 3 mars 1950 :
" ... le premier devoir d'un tribunal appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte." (Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, Recueil 1950, p. 8).

38. Le contexte dans lequel s'intègre l'expression "règlements de pêche" est d'abord celui de l'article 6 lui-même. Or, cet article contient deux règles rigoureusement parallèles : d'une part, les règlements de pêche canadiens s'appliquent aux bateaux de pêche français dans la zone de pêche canadienne et, d'autre part, les règlements de pêche français s'appliquent aux bateaux canadiens pêchant sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon. Il en résulte que l'Accord de 1972, qui met ici en oeuvre également une forme de réciprocité, ne fait pas renvoi uniquement au droit interne de l'une ou l'autre des Parties pour la définition de la notion de "règlements de pêche", mais qu'il s'agit là d'une notion commune. En effet, l'Accord de 1972 n'ayant pas donné de cette expression une définition à laquelle il pourrait être fait appel, le Tribunal doit partir de la constatation que l'expression en cause met essentiellement en jeu des éléments tirés du droit interne de chacun des deux Etats. Pour apprécier le sens de l'expression, le Tribunal doit donc considérer que "c'est à des règles généralement acceptées par les systèmes de droit interne (...) et non au droit interne d'un Etat donné" qu'il convient de se référer (C.I.J., arrêt du 5 février 1970, Affaire de la Barcelona Traction, Recueil 1970, p. 37, para. 50). Telle est d'ailleurs la manière dont peuvent également s'interpréter des expressions équivalentes qui figurent dans de nombreux traités internationaux relatifs à la pêche, où l'on rencontre diverses formulations comme "lois et règlements en matière de pêche", "lois et règlements relatifs à la pêche", "lois qui régissent les activités de pêche". De ce point de vue,

il ne fait aucun doute pour le Tribunal que le sens naturel et ordinaire qui s'attache à l'expression "règlements de pêche" consiste à désigner les prescriptions d'ordre législatif ou réglementaire contenues dans les différents droits internes, qui fixent les conditions auxquelles est subordonnée toute activité de capture du poisson et qui tendent généralement à assurer non seulement la protection et la conservation des ressources, mais aussi le maintien du bon ordre sur les lieux de pêche.

39. Le contexte dans lequel il convient de donner effet à la disposition litigieuse est aussi constitué par l'ensemble du texte de l'Accord. Le Tribunal tient à souligner à ce sujet qu'il s'agit d'un accord relatif aux relations réciproques entre les Parties "en matière de pêche" et que, exception faite des articles 7 à 10 qui portent sur des points particuliers, il y est question uniquement des droits reconnus à l'une et l'autre Parties de pratiquer la pêche dans les secteurs et au moyen de navires déterminés par l'Accord. On ne trouve dans l'ensemble du texte aucune disposition qui permette d'ôter à l'expression "règlements de pêche" le sens ordinaire que le Tribunal a précédemment indiqué. Ce sens ordinaire se trouve même conforté par la référence faite, dans l'échange de lettres joint à l'Accord du 27 mars 1972, à la "réglementation canadienne des pêches" applicable aux navires français empruntant le détroit de Belle-Isle (voir supra, para. 4).

Il en découle que les autorités de l'une des Parties ne peuvent pas, sous le couvert d'un règlement de pêche ainsi entendu, assujettir les navires de l'autre Partie à des règles étrangères à l'objet de la pêche.

40. La Partie canadienne cependant, en vue de justifier l'interdiction du filetage en mer dans le golfe du Saint-Laurent, a soutenu par ailleurs que les opérations de traitement du poisson à bord des navires, en tant qu'opérations connexes aux activités de pêche proprement dites, entraient déjà en 1972 dans le cadre des règlements de pêche canadiens applicables aux bâtiments étrangers et que la France ne pouvait, en conséquence, se méprendre sur le champ d'application desdits règlements au moment de la signature de l'Accord.

Pour apprécier dans quelle mesure cette justification est fondée, le Tribunal examinera successivement le contenu et la portée des règlements de pêche successifs que le Canada a adoptés depuis 1972.

41. Les règlements intervenus au Canada depuis la conclusion de l'Accord de 1972 ont été adoptés soit en vertu de la Loi de 1970 sur les pêcheries, soit en vertu de la Loi de 1970 sur la protection des pêcheries côtières.

La première, qui est un texte de portée générale, ne présente d'intérêt aux fins de la présente affaire, qu'à raison de trois de ses dispositions : d'une part, elle définit un "bateau de pêche" comme étant "tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson" (art. 2); d'autre part, elle indique que le Ministre compétent peut émettre des permis de pêche "à sa discrétion absolue" (art. 7); enfin, à la suite d'un amendement qui lui a été apporté en 1985, elle précise que le mot "pêcherie" doit s'entendre comme désignant "des endroits où ainsi que des périodes durant lesquelles ont lieu la pêche et des activités connexes, notamment (...) l'emballage, le transport et le traitement" (art. 2). Promulgué en 1978 en vertu de cette loi, le Règlement concernant la pêche par les bâtiments de pêche étrangers dans les eaux des pêcheries canadiennes établit un certain nombre de prescriptions techniques portant exclusivement sur les périodes de fermeture de la pêche et les zones interdites, le maillage des chaluts et des filets, ainsi que les limites des prises accidentelles.

La Loi sur la protection des pêcheries côtières, qui vise essentiellement les navires de pêche étrangers, précise, de son côté, que l'expression "bâtiment de pêche" comprend "tout navire ou bateau ou tout bâtiment de quelque nature qu'il soit, employé : a) à la pêche ou à la transformation du poisson ou au transport du poisson hors des pêcheries ..." (art. 2). Elle pose ensuite comme règle fondamentale : "Nul bâtiment de pêche étranger ne doit pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes, à quelque fin que ce soit, sans y être autorisé par : a) la présente loi ou les règlements, b) une autre loi du Canada, ou c) un traité" (art. 3 (1)). Elle prévoit enfin l'adoption par le Gouverneur en conseil de "règlements autorisant, par voie de licence ou de permis ou autrement, des bâtiments de pêche étrangers à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes à toute fin mentionnée dans les règlements" (art. 4 a) (i)).

C'est sur la base de cette loi qu'est intervenu en décembre 1976 le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, dont l'objet est d'établir le mode de délivrance des licences de pêche aux navires étrangers et dont les grandes lignes avaient été préalablement communiquées au Gouvernement français en septembre 1976. Ce Règlement, auquel s'est substitué en 1978 un nouveau texte ayant le même objet, prévoit que le Ministre des pêches peut délivrer une licence autorisant un navire de pêche étranger à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes pour une ou plusieurs des onze finalités différentes qu'il énumère, parmi lesquelles : "pratiquer la pêche commerciale", "traiter le poisson en mer", "transporter le poisson à partir des zones de pêche" (art. 5 (1) a)). Il précise en outre que "le bâtiment et son équipage ne doivent s'adonner qu'aux activités autorisées en vertu de la licence" (art. 11 (1) b)). Par un amendement adopté le 26 juin 1985, a été incorporée dans ce Règlement une définition du "traitement", selon laquelle celui-ci comprend : "le nettoyage,

le filetage, la mise en tubes, la mise en glace, l'emballage, la mise en conserve, la congélation, le fumage, le salage, la cuisson, le saumurage, le séchage et toute autre façon de préparer le poisson pour sa mise en marché" (art. 2).

42. La réglementation canadienne, qui vient d'être rapidement décrite, appelle de la part du Tribunal les observations suivantes, qui tiennent compte à la fois des documents écrits et des commentaires oraux présentés par la Partie canadienne au sujet d'un ensemble de règles particulièrement complexe. Si les textes législatifs et réglementaires canadiens ne contiennent par eux-mêmes aucune norme réglementant précisément le traitement du poisson en mer, la faculté d'interdire certaines formes de traitement résulte de la combinaison de divers textes et repose sur un système de délégations successives de pouvoirs. Il s'agit, tout d'abord, de la mention faite du traitement ou de la transformation du poisson dans la définition de l'expression "navire de pêche" donnée par les deux lois de 1970. Il s'agit ensuite du renvoi aux règlements pour la détermination des activités auxquelles peuvent se livrer les navires de pêche étrangers. Il s'agit enfin de la reconnaissance du pouvoir purement discrétionnaire du Ministre des pêches et des océans, ou de son délégué, pour ce qui concerne la délivrance d'une licence et la fixation, dans cette licence même, des activités permises au navire de pêche étranger auquel elle est délivrée. On se trouve donc en présence d'un régime d'autorisations individuelles délivrées discrétionnairement, les modalités et conditions d'exercice des activités autorisées n'apparaissant que dans les autorisations individuelles.

Le Tribunal constate, d'autre part, que la Loi sur la protection des pêcheries côtières fait une distinction entre les navires de pêche étrangers autorisés à pénétrer dans les eaux canadiennes par une licence émise en application d'un règlement adopté en vertu de cette loi, et ceux autorisés à y pénétrer en vertu d'un traité. Comme le Tribunal l'a déjà souligné, ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur des Règlements de 1976 et 1978, pris en application de cette loi, que les navires de pêche français ont été soumis au régime des licences, sans que ce régime ait pu affecter le droit de pêche consacré par l'Accord de 1972. Des informations dont il a pu disposer, le Tribunal a retenu que les licences délivrées à ces navires ont toujours comporté, jusqu'aux événements ayant donné naissance au présent litige, l'autorisation de pratiquer la pêche commerciale, d'effectuer des opérations de traitement du poisson, de transporter et de transborder du poisson, des agrés et des fournitures, ainsi que d'entrer dans certains ports canadiens, pour obtenir de la boëtte, des fournitures ou des agrés

ou pour effectuer des réparations. Toutefois, le mode de traitement du poisson en mer n'était spécifié ni dans les règlements, ni dans les licences de pêche. Ce n'est que le 26 juin 1985, soit postérieurement à la naissance du présent litige, qu'a été introduite dans le Règlement sur la protection des pêcheries côtières la définition du "traitement" que le Tribunal a précédemment rappelée. Jusque là, une simple note infrapaginale, imprimée en caractères minuscules sur les formulaires de demande de licence de pêche, comportait l'indication suivante : "Recenser le matériel de transformation tel que les machines à étêter, à éviscérer, à dépouiller et à fileter, les machines et le matériel de cuisson, de mise en boîtes et en tubes, de congélation, d'emballage, de réduction (farine et huile)". Les mentions ainsi exigées par des formulaires administratifs à titre de renseignements, de même que les précisions demandées concernant les équipements de communications et les moyens électroniques, ainsi que les installations d'entreposage à bord des navires de pêche, pouvaient difficilement apparaître comme ayant la portée de conditions d'octroi ou de refus des licences demandées.

43. Le Tribunal tire de ces constatations la conclusion que l'interdiction de filetage, dont s'est réclamé le Canada, ne s'est jamais concrétisée en une règle générale de conduite énoncée dans un règlement de pêche, mais a consisté uniquement en un refus discrétionnaire, de portée individuelle, fondé sur des lois et règlements prévoyant des délégations de pouvoirs du législateur au Gouverneur en Conseil, du Gouverneur en Conseil au Ministre et du Ministre à une autorité administrative, lois et règlements se bornant par ailleurs soit à définir le "bateau de pêche", soit à exiger des renseignements sur le type d'engins et le matériel se trouvant à bord du bateau. Il apparaît ainsi au Tribunal qu'au moment de la conclusion de l'Accord de 1972, il n'existait aucune réglementation du traitement du poisson dans le droit canadien, pour la double raison que ni la simple mention de cette expression dans la définition du navire de pêche, ni les prescriptions relatives aux renseignements exigés par la suite en vue de l'octroi d'une licence à des chalutiers bénéficiant d'un droit de pêche en vertu d'un traité ne sauraient être assimilées à une réglementation de la pêche, aussi bien dans le langage usuel que dans la conception commune que pouvaient en avoir les Parties. On ne peut dès lors pas présumer, comme le soutient le Canada, que le Gouvernement français pouvait savoir, en 1972, que les opérations de traitement du poisson à bord des navires étrangers entraient dans le cadre des règlements de pêche canadiens. Il en résulte qu'en employant l'expression "règlements de pêche canadiens", les Parties pouvaient difficilement avoir en vue, à l'époque, des règlements portant sur le traitement du poisson à bord des navires de pêche.

Le Tribunal ne peut, en conséquence, accueillir l'argumentation du Canada sur ce point, car il lui faut avant tout tenir compte de ce que la Cour internationale de Justice a appelé "la nécessité primordiale d'interpréter un instrument donné conformément aux intentions qu'ont eues les Parties lors de sa conclusion" (C.I.J., Avis consultatif du 21 juin 1971, Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, Recueil 1971, p. 31, para. 53).

44. Le Tribunal ne peut manquer d'observer que, dans le souci de justifier l'interdiction du filetage en mer qu'il entend opposer aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord, le Canada ne s'est pas borné à invoquer sa réglementation de la pêche, à laquelle l'article 6 de l'Accord aurait fait renvoi. Il s'est aussi réclamé d'une "politique" selon laquelle le filetage en mer des poissons de fond est interdit aux pêcheurs canadiens, d'où il résulterait, en vertu du principe du pied d'égalité conçu comme un principe général de traitement national, que cette interdiction doit également être appliquée aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord. Cette justification, qui est d'ailleurs la seule invoquée dans le modificatif n° 1 de la licence de pêche accordée à "La Bretagne", a ensuite été reprise dans une note diplomatique du 4 février 1985 adressée par l'Ambassade du Canada à Paris au Ministère français des Relations extérieures (Mémoire français, vol. II, Annexes, n° 16). Cette note diplomatique souligne que, si le Gouvernement français n'a pas été informé de la politique canadienne relative au filetage en mer, c'est parce qu'"il s'agit d'une politique de longue date qui ne relève pas de 'nouveaux règlements'" dont le Canada aurait dû aviser la France, ainsi que l'exige l'article 6, paragraphe 3 de l'Accord de 1972. Cette dernière affirmation permettrait sans doute au Tribunal d'écarter du débat la justification par laquelle le Canada a cherché à renforcer celle qu'il a fondée sur les règlements de pêche canadiens, puisque aussi bien le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) ne peut être limité, en dehors des dispositions contenues dans l'Accord lui-même, que par des "règlements de pêche".
45. Le Tribunal croit toutefois utile de relever la forme dans laquelle s'est exprimée la "politique" adoptée par le Canada à l'égard des chalutiers-usines congélateurs, afin de tenir compte des commentaires que les Parties elles-mêmes ont estimé devoir y consacrer. Il ressort des documents soumis au Tribunal que la politique canadienne dont il est ici question, après avoir été longtemps hésitante, a été définie pour la première fois le 30 novembre 1979 dans un "communiqué", par lequel le Ministre des pêches et des océans annonçait les critères qu'il se proposait d'adopter à l'égard des demandes de permis pour ce type de chalutiers et où il précisait, s'agissant du filetage, que cette pratique ne serait autorisée que pour le traitement des seules espèces non conventionnelles, à l'exclusion des espèces conventionnelles de poissons de fond (Mémoire canadien, Annexes, n° 20). Cette politique ne restera d'ailleurs pas inchangée. Amendée le 25 septembre 1983 par l'article 12 de l'Accord fédéral-provincial relatif à la pêche de la morue du nord, elle sera encore assouplie à la suite d'une étude du Ministère des pêches et des océans intitulée "document de travail" et datée du mois d'août 1985, selon laquelle

"les chalutiers-usines congélateurs sont plus rentables que les chalutiers de pêche fraîche, la différence augmentant proportionnellement à la distance entre le port d'attache et les lieux de pêche" (Mémoire français, Annexe n° 24, Appendice A, p. 26). Le 8 octobre 1985, un nouveau "communiqué" a annoncé l'octroi de trois permis de pêche à des chalutiers-usines congélateurs opérant sur la côte est, pour une période de cinq ans, en vue de "permettre aux entreprises canadiennes de tirer avantage des nouvelles techniques" et de "profiter de toutes les options de commercialisation qui leur seront offertes" (Mémoire canadien, Annexes, n° 21; Mémoire français, vol. II, Annexes, n° 25). Dans le souci de tranquilliser les pêcheurs de Terre-Neuve attachés à la pêche traditionnelle, ce communiqué précise que la décision ainsi prise "ne signifie pas un changement important à la philosophie professée par le Gouvernement du Canada envers la pêche traditionnelle de la côte atlantique". C'est par ce même communiqué qu'il est clairement précisé : "On ne permettra pas l'exploitation d'un chalutier-usine dans le golfe du Saint-Laurent ou la baie de Fundy."

46. Sur la base de la documentation dont il a pu disposer, le Tribunal estime être en mesure de formuler un certain nombre d'appréciations concernant la portée de la politique canadienne ainsi rappelée :

1°) Aucune autorisation de filetage en mer n'a été accordée à des navires de pêche canadiens opérant dans le golfe du Saint-Laurent, sans qu'il soit possible de dire si, avant 1979, ce fait résultait d'une politique délibérée du Gouvernement canadien ou de l'absence de toute demande en ce sens introduite par des entreprises canadiennes.

2°) Durant la période transitoire qui a expiré le 15 mai 1986, le filetage en mer a été pratiqué dans le golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français immatriculés en métropole, sans que la politique canadienne en la matière leur soit opposée.

3°) Il est difficile de voir une "politique de longue date" dans une pratique qui a été annoncée en 1979 seulement, qui a été longtemps hésitante et qui demeure de surcroît empirique.

4°) L'argument fondé sur une politique d'interdiction de certaines formes de traitement du poisson en mer confirme le caractère purement discrétionnaire que le Canada attache aux décisions individuelles d'octroi ou de refus des licences de pêche.

5°) En tout état de cause, une politique de pur fait dans l'exercice d'un pouvoir purement discrétionnaire, annoncée tardivement comme telle sous la forme de communiqués de presse, ne saurait être considérée par le Tribunal comme tenant lieu de "règlements de pêche" au sens de l'article 6 de l'Accord de 1972.

47. Eu égard aux considérations précédentes, le Tribunal en arrive à la conclusion que ni la technique réglementaire d'habilitations successives débouchant sur l'exercice d'un pouvoir totalement discrétionnaire s'incarnant dans des décisions individuelles, ni l'encadrement d'une telle technique par des directives qualifiées de "politique" ou de "philosophie" ne répondent à la notion de règlements de pêche, entendue selon le sens ordinaire des termes et la pratique usuelle qui en est faite.

Le Tribunal n'attache toutefois qu'une valeur relative à cette conclusion, car il importe moins, à ses yeux, de savoir si la législation canadienne contient ou non une prohibition du filetage, concrétisée dans un règlement de pêche canadien, que de déterminer si une telle prohibition pouvait être édictée ou pourrait l'être dans l'avenir, sans méconnaître l'objet et le but de l'Accord du 27 mars 1972.

48. S'agissant du principe de non-discrimination énoncé à l'article 6 de l'Accord de 1972, le Tribunal observe que la portée de ce principe est nécessairement limitée, eu égard à la circonstance que les règlements appliqués par le Canada aux bateaux de pêche français sont différents de ceux appliqués aux bateaux de pêche canadiens, comme le Tribunal a déjà eu l'occasion de le souligner. Il va de soi que, dans l'exercice de la pleine souveraineté dont il dispose à l'égard de ses nationaux, il ne suffit pas que le Canada leur interdise une activité déterminée pour qu'il puisse, dans sa zone de pêche, faire application de la même interdiction aux ressortissants français y bénéficiant d'un droit de pêche reconnu par un traité, car il ne peut invoquer sa pleine souveraineté dans une zone où il n'exerce que des compétences de nature fonctionnelle. En outre, quant au domaine couvert par le principe de non-discrimination, le Tribunal est d'avis que ce Principe ne concerne que l'application des règlements de pêche, au sens où ils ont été précédemment définis, et qu'il ne saurait donc jouer en matière de traitement des prises en mer.

X. EVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL DE LA MER DEPUIS LA CONCLUSION DE L'ACCORD DU 27 MARS 1972

49. Appelé à statuer "conformément au droit international"; le Tribunal se trouve dans l'obligation de tenir compte également "de toute règle pertinente de droit international applicable entre les Parties", selon l'article 31, paragraphe 3, litt. c) de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Dans leurs plaidoiries, les deux Parties ont, en effet, tiré argument des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, à l'appui de leurs thèses respectives. Le Canada, en particulier, tant dans ses écritures qu'au cours de la procédure orale, n'a pas manqué de faire état

de l'évolution qu'a connue le droit international de la mer postérieurement à l'Accord du 27 mars 1972. De fait, cette évolution a été considérable, notamment en ce qu'elle a consacré la reconnaissance, au profit des Etats côtiers, de droits et de pouvoirs accrus en matière d'exploitation et de conservation des ressources biologiques dans des zones étendues au-delà de leur mer territoriale. La troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et la pratique suivie par les Etats en matière de pêches maritimes pendant le déroulement même de cette conférence ont cristallisé et consacré une nouvelle règle internationale, selon laquelle, dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier dispose de droits souverains aux fins de l'exploration et de l'exploitation, de la conservation et de la gestion des ressources naturelles. Il s'agit là d'une règle reconnue par les deux Etats Parties à la présente instance. La France ayant institué en 1977 une zone économique, et le Canada ayant pour sa part créé dès 1971 des zones de pêche qu'il a ensuite élargies en 1977, le Tribunal s'estime autorisé à considérer qu'entre les Parties, les concepts de zone économique et de zone de pêche sont tenus pour équivalents sous le rapport des droits qu'y exerce un Etat côtier sur les ressources biologiques de la mer.

50. Avant d'analyser plus avant la portée de cette évolution, le Tribunal croit devoir rappeler que celle-ci se situe, quant au problème de l'exploitation des ressources halieutiques, dans la ligne de la finalité poursuivie depuis plus d'un demi-siècle par les conférences internationales consacrées au droit de la mer ou portant sur les pêches maritimes. La protection des ressources contre le danger de surexploitation a constamment été la préoccupation essentielle de ces conférences en ce domaine. L'Acte final de la Conférence tenue à La Haye en 1930 contenait une recommandation dans laquelle était déjà affirmée la nécessité d'adopter les "mesures de protection et de collaboration qui s'imposent pour la protection des richesses qui constituent un patrimoine commun" (1). La Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, faite à Genève le 29 avril 1958, traduisait la même préoccupation et préconisait "des mesures rendant possible le rendement optimal constant de ces ressources", de manière à "assurer, en premier lieu, l'approvisionnement en denrées alimentaires pour la consommation humaine" (art. 2). Le même souci de conservation des ressources biologiques des mers et des océans apparaît aujourd'hui dans le préambule de la Convention du 10 décembre 1982 et anime les dispositions de ses articles 61 à 72. S'il est vrai, comme le Canada l'a justement relevé, que l'article 56 de cette Convention reconnaît à l'Etat côtier des droits souverains, non seulement en matière d'exploitation des ressources naturelles, mais aussi en ce qui concerne la gestion de ces ressources,

(1) Voir G. GIDEL, Le droit international public de la mer, Paris, 1934, tome III, p. 472, note 3.

il n'apparaît pas cependant que ce pouvoir de gestion, que la Convention associe constamment à l'idée de conservation, ait précisément d'autres fins que la conservation des ressources; il se présente avant tout comme une fonction d'administration que l'Etat côtier est désormais réputé le mieux à même d'exercer, mais qui demeure cependant une fonction d'intérêt général. Ce souci majeur de protéger les ressources biologiques par une gestion équilibrée de celles-ci a également été celui qui a animé l'Etat canadien dans chacune des étapes qu'il a parcourues dans l'extension progressive de ses limites de pêche. Lorsque le Canada décida de créer une zone de pêche exclusive dans le golfe du Saint-Laurent, le Ministre des Affaires extérieures invoquait, le 17 avril 1970, "l'impérieuse nécessité d'assurer l'administration et la conservation de nos ressources en poisson" (1). Le 4 juin 1976, le Secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures précisait que la décision canadienne d'extension des limites de pêche était fondée sur "Canada's obligation as a good steward or custodian to protect and preserve a perishable resource which is increasingly threatened with depletion while growing in importance as a source of food for the world at large. It is action that will ensure the fishery resources off the Canadian coast can be managed wisely for the benefit of Canadians and indeed, of the entire world." (2). Cette finalité générale méritait d'être soulignée parce qu'elle présente en l'espèce une pertinence certaine, le préambule de l'Accord de 1972 rappelant les dispositions adoptées par le Gouvernement canadien "en vue notamment d'assurer la protection de ses pêcheries".

51. Le Tribunal a déjà eu l'occasion de remarquer que l'Accord de 1972, conclu sans limitation de durée, traduisait le souci commun des deux Etats "d'adapter à la situation actuelle leurs relations réciproques en matière de pêche" (préambule). Ce faisant, les deux Etats entendaient vraisemblablement situer leur accord dans la perspective du développement du nouveau droit de la mer alors en gestation. De ce seul fait, il apparaît incontestable que l'Accord de 1972 n'a pas pu figer totalement la situation existant au moment de sa signature,

(1) Chambre des Communes, Débats, session 1969-1970, tome 114, p. 6016; cité d'après J.Y. MORIN, Annuaire canadien de droit international, 1970, p. 199.

(2) Annuaire canadien de droit international, 1977, pp. 327-328 :
... l'obligation du Canada, comme bon serviteur ou gardien, chargé de protéger et de préserver une ressource épuisable qui est de plus en plus menacée d'extinction, alors que croît son importance comme ressource d'alimentation pour le monde dans son ensemble. Cette décision, qui garantira les ressources de pêche au large de la côte canadienne, permettra une gestion harmonieuse au profit des Canadiens, et bien sûr du monde entier. (Traduction du Tribunal)

en particulier en ce qui concerne les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, comme l'a révélé la conduite subséquente des Parties en matière d'application du régime de licences et de quotas (voir supra, para. 37). On ne peut pour autant en inférer que l'évolution du droit international de la mer et l'adoption de la nouvelle Convention de 1982 ont modifié fondamentalement l'équilibre des droits et obligations réalisé entre les Parties par l'Accord du 27 mars 1972. Même si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer faisait actuellement droit entre les deux Parties, le Tribunal note qu'elle ne porterait cependant pas atteinte au régime conventionnel établi par l'Accord de 1972, en raison de la clause contenue dans son article 311, paragraphe 2, selon lequel : "La Convention ne modifie en rien les droits et obligations des Etats Parties qui découlent d'autres traités compatibles avec elle, et qui ne portent atteinte ni à la jouissance par les autres Etats Parties des droits qu'ils tiennent de la Convention, ni à l'exécution de leurs obligations découlant de celle-ci". Le Tribunal constate que, bien qu'elle ait été signée par le Canada et par la France, cette Convention n'est cependant pas encore entrée en vigueur. Il ne peut donc être éventuellement fait appel à ses dispositions, notamment celles qui portent de manière détaillée sur les pouvoirs de réglementation de l'Etat côtier, que si elles apparaissent comme l'énoncé de règles généralement acceptées et dans la mesure où elles sont effectivement l'expression de règles coutumières applicables entre les Parties à l'instance.

52. En matière de conservation des ressources biologiques, l'article 61 de la Convention sur le droit de la mer reconnaît à l'Etat côtier le droit de veiller au maintien de ces ressources par l'adoption de "mesures appropriées de conservation et de gestion". Celles-ci doivent viser à assurer "le rendement constant maximum", eu égard notamment aux "besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche", par quoi il y a lieu d'entendre, selon le Tribunal, les besoins desdites collectivités en matière de ressources et non l'ensemble des besoins et intérêts économiques étrangers à cet objet. Le Tribunal constate à ce sujet que ce sont précisément les besoins des pêcheurs canadiens établis sur les rives du golfe du Saint-Laurent qui, ensemble avec les intérêts des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon, ont été pris en considération par les Parties dans le régime conventionnel établi par l'article 4 b) de l'Accord, combiné, comme il l'est aujourd'hui, avec un régime de quotas et de licences mis en place par les Parties depuis 1977. En ce qui concerne l'exploitation des ressources biologiques, dont traite l'article 62 de la Convention de 1982, il apparaît au Tribunal que cet article énonce à la fois les droits et les obligations de l'Etat côtier quant à l'accès des pêcheurs étrangers à sa zone économique exclusive. Il énumère, en particulier, les domaines sur lesquels peuvent porter les lois et règlements de l'Etat côtier qui sont applicables aux ressortissants étrangers exploitant les ressources biologiques de cette zone. Même si

l'énumération qui est ainsi faite ne présente pas de caractère exhaustif, il ne semble pas que le pouvoir de réglementation de l'Etat côtier comprenne normalement celui de réglementer des matières d'une nature différente de celles qui y sont décrites. Non seulement il n'y est pas fait mention du traitement du poisson en mer, mais lorsque l'article 62, paragraphe 4, litt. c) prévoit que la réglementation de l'Etat côtier peut porter sur le type, la taille et le nombre des "engins" utilisés par les navires de pêche, il s'agit uniquement des "engins de pêche", comme l'indique le litt. a) du même paragraphe (1); ce qui n'est manifestement pas le cas des appareils de filetage, les machines de traitement du poisson ne pouvant pas être assimilées à des engins de pêche, au sens ordinaire des termes. Aux yeux du Tribunal, une éventuelle réglementation du filetage en mer ne saurait donc trouver a priori sa justification dans les pouvoirs reconnus à l'Etat côtier par les nouvelles règles du droit de la mer.

53. Le Tribunal n'ignore pas cependant que, nonobstant l'absence de toute mention expresse du traitement du poisson en mer, dans l'article 62 de la Convention, quelques Etats côtiers ont adopté dans leur législation interne des dispositions relatives au traitement des prises à bord des navires étrangers autorisés à pratiquer la pêche dans les eaux relevant de leur juridiction nationale. Ces dispositions, qui s'appliquent non à l'activité de pêche elle-même mais à des activités qui se situent après la capture du poisson, apparaissent, pour les Etats qui en sont les auteurs, comme un élément d'une politique particulière définie en fonction de leurs propres objectifs économiques et sociaux.

Il en est ainsi lorsqu'un Etat côtier, afin de préserver des emplois à terre ou de développer ses propres industries de transformation, n'autorise des navires étrangers à pêcher dans sa zone économique qu'à la condition de débarquer leurs prises sur son territoire, interdisant par là-même en fait toute transformation en mer de ces prises. Des dispositions de cette nature, qui peuvent trouver leur fondement dans l'article 62, paragraphe 4, litt. h) de la Convention ("déchargement de la totalité ou d'une partie des captures de ces navires dans les ports de l'Etat côtier"), ne sont toutefois applicables à des navires étrangers que si l'Etat côtier, agissant dans le cadre de ses droits souverains, n'est lié par aucun traité ou si pareille disposition est inscrite dans un traité particulier conclu par l'Etat côtier.

-
- (1) Dans l'article 62, para. 4, litt. a), le texte français comporte l'expression "navires et engins de pêche", comme le texte espagnol : "buques y equipo de pesca". Le texte anglais porte "fishing vessels and equipment", le mot "fishing" se rapportant manifestement aux deux mots qui suivent, comme dans le texte russe, "rybolovnych sudov i oborudovaniya", où l'adjectif "rybolovnych" ("de pêche") se rapporte également aux mots "navires" et "équipement". Le texte chinois mentionne "yu chuan" ("navires de pêche") et "pu lao she bei" ("engins de pêche"), tandis que le texte arabe utilise l'expression "lisoufon al sayed oua mouadatiha" ("navires de pêche et leur équipement").

De même, si la réglementation de l'Etat côtier peut, en vertu du litt. c) de l'article 62-4°, porter sur le "type", la "taille" et le "nombre" des navires de pêche utilisés, il est hors de doute que cette disposition doit céder le pas devant le texte d'un traité qui aurait expressément réglé ces trois matières, ce qui est précisément le cas de l'article 4 b) de l'Accord de 1972.

54. Le Tribunal relèvera enfin qu'à l'instar de l'exercice de toute compétence quelconque, l'exercice d'une compétence de réglementation est toujours lié par la règle du raisonnable, invoquée par la Cour internationale de Justice dans l'Affaire de la Barcelona Traction lorsqu'elle a déclaré : "La Cour estime que, dans le domaine de la protection diplomatique comme dans tous les autres domaines, le droit international exige une application raisonnable" (C.I.J., Recueil 1970, p. 48, para. 93). Cette règle commande à l'Etat de proportionner son comportement au but légalement poursuivi et en tenant dûment compte des droits et libertés concédés à un autre Etat.

Ce principe a été clairement énoncé par la Cour permanente d'arbitrage dans la sentence qu'elle a rendue le 7 septembre 1910, dans l'Affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord (1), lorsqu'elle a jugé que l'exercice par la Grande-Bretagne de son pouvoir de faire des règlements de pêche était limité par le Traité anglo-américain de 1818 "en ce que ces règlements doivent être faits bona fide et ne doivent pas contenir une violation dudit traité". Et la sentence avait considéré que seuls apparaissaient comme raisonnables les règlements "appropriés ou nécessaires pour la protection et la conservation de ces pêcheries, ou désirables ou nécessaires pour des motifs d'ordre public et moral sans immixtion non nécessaire dans la pêche elle-même"; ce qui avait conduit les arbitres à estimer qu'était au contraire déraisonnable la prétention de la Grande-Bretagne d'interdire aux Etats-Unis, dont les habitants étaient les bénéficiaires du traité, d'employer comme membres d'équipage des non-habitants du territoire américain.

Dans ces conditions, le Tribunal est d'avis que le Canada ne peut user de son pouvoir de réglementation à l'égard des chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 que d'une manière raisonnable, c'est-à-dire sans subordonner l'exercice du droit de pêche que ces navires tiennent de l'Accord à des conditions qui rendent en fait cet exercice impossible.

55. Sans pour autant dénier au Canada le pouvoir qu'il tient du droit international général d'apprécier souverainement l'opportunité d'accorder ou de refuser des licences à certains types de navires étrangers en fonction de critères définis par lui seul, le Tribunal considère que le Canada ne dispose pas de la même latitude dans le cadre

(1) Voir texte original de la sentence dans O.N.U., Recueil des sentences arbitrales, vol. XI, p. 189 et A.J.I.L. 1910, p. 968 et texte français dans R.G.D.I.P. 1912, p. 462.

de l'Accord de 1972. Cet Accord a, en effet, déterminé le type de navires saint-pierrais qui peuvent pratiquer la pêche dans le golfe en précisant qu'il s'agit de "chalutiers". Sans doute existe-t-il, au sein de ce type de navires de pêche, plusieurs catégories particulières, comme l'indique le bordereau descriptif des bâtiments de pêche étrangers qui doit être adressé aux autorités canadiennes à l'appui de toute demande de licence et qui prévoit que le demandeur doit préciser s'il s'agit "d'un chalutier latéral, d'un chalutier à pêche arrière, d'un chalutier-boeuf". A cette première distinction, qui repose sur la technique de chalutage, s'ajoute une autre distinction, sur laquelle les deux Parties ont insisté dans leurs plaidoiries, entre les chalutiers de pêche fraîche et les chalutiers congélateurs, qui se fonde sur le genre de produit débarqué par le navire à son retour de pêche. Mais l'Accord de 1972 n'est pas entré dans ces distinctions particulières et n'a retenu que la catégorie générale des chalutiers, alors cependant que l'existence de chalutiers congélateurs était parfaitement connue des Parties.

Or, de même que cet Accord n'a pas eu pour effet de figer totalement les droits et compétences du Canada dans sa zone de pêche, il n'a pas davantage gelé toute évolution des techniques de pêche et des équipements à bord des navires de pêche immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon. En prétendant exercer le droit d'interdire tel ou tel type de traitement, en particulier le filetage, à bord de ces navires, le Canada entend se réserver en fait le droit de contrôler le type de chalutiers et le mode d'exploitation des navires autorisés par l'Accord de 1972 à continuer à pêcher à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent.

56. Il est vrai que le Canada a soutenu, tant dans ses écritures que dans ses plaidoiries, que l'interdiction du filetage était motivée par sa volonté de préserver les ressources biologiques du golfe du Saint-Laurent, à raison de la menace que représenterait pour celles-ci l'utilisation de chalutiers-usines congélateurs basés à Saint-Pierre et Miquelon. Selon le Canada, l'introduction éventuelle dans le golfe de 10 navires de ce type serait contraire à l'esprit même de l'Accord de 1972 et notamment au but particulier poursuivi par son article 4.

En vue d'éclairer sa position sur ce point, la partie canadienne a produit les comptes rendus des entretiens préliminaires ("preliminary talks") tenus en 1964 et des négociations tenues en 1971. Le Canada, après avoir indiqué que ces procès-verbaux, reproduits aux annexes 41 à 43 de son mémoire, avaient été établis par la délégation canadienne et n'avaient pas été agréés par les deux Parties, a toutefois pris le soin de préciser que ces documents ne constituent pas des

"travaux préparatoires en bonne et due forme", mais "reflètent les déclarations faites lors des négociations, les intentions exprimées par le Canada, et l'interprétation canadienne des intentions exprimées par la France" (Mémoire du Canada, para. 41, p. 32).

La Partie française a informé le Tribunal qu'elle n'avait trouvé dans ses archives aucun compte rendu des entretiens préliminaires de 1964 ou des négociations de 1971. Au cours de ses plaidoiries, elle n'a cependant pas contesté la teneur des procès-verbaux produits par le Canada et, s'agissant des négociations de 1971, elle en a même tiré argument au cours de l'audience du 10 juin 1986. Pour l'essentiel, la France a soutenu que les comptes rendus des entretiens préliminaires tenus en 1964 étaient "d'une faible utilité" pour la double raison que ces entretiens "se plaçaient dans un contexte tout à fait différent des négociations de 1971" et qu'ils "se soldèrent par un échec, ne se traduisant par aucun texte commun auquel il serait utile de se référer à l'heure actuelle."

57. Le Tribunal estime que, s'il est incontestable que le contexte dans lequel se sont déroulées les rencontres franco-canadiennes de 1964 était sensiblement différent de celui qui a présidé au déroulement des négociations de 1971, il est également établi que le but poursuivi par les deux Parties était néanmoins identique dans l'un et l'autre cas : il s'agissait de redéfinir les relations entre les deux Etats dans le domaine de la pêche, compte tenu des mesures que le Gouvernement canadien envisageait de prendre ou venait d'adopter en ce qui concerne les zones soumises à sa juridiction en matière de pêche. Cela résulte on ne peut plus clairement du fait que les deux délégations avaient échangé en juillet 1964 des avant-projets d'accord, dont certaines dispositions devaient ensuite être reprises lors des négociations de 1971 et dans l'Accord de 1972 lui-même. Il apparaît au Tribunal qu'il est, en conséquence, difficile de prétendre, comme l'a fait la Partie française, que le recours aux comptes rendus des entretiens préliminaires de 1964 n'est guère utile aux fins de la présente affaire. Tout en étant simplement préliminaires et prenant place près de 7 ans avant la négociation proprement dite, ces entretiens font malgré tout partie du processus qui devait aboutir à la conclusion de l'Accord du 27 mars 1972.

Cela dit, le Tribunal n'ignore pas que la jurisprudence internationale, en particulier la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, fait preuve de la plus grande prudence en matière de recours aux travaux préparatoires ou à l'histoire documentaire des négociations préalables à la conclusion d'un traité. Il n'ignore pas non plus l'attitude restrictive adoptée par la Conférence de Vienne sur le droit des traités lorsqu'elle fut saisie par les Etats-Unis

d'un amendement qui tendait à supprimer la hiérarchie établie par la Commission du droit international entre les divers moyens d'interprétation (1).

58. Le Tribunal considère toutefois que, s'agissant moins de l'interprétation que de la mise en oeuvre dans le temps de l'Accord de 1972, il convient de prendre en considération les assurances données aux représentants du Canada par les représentants de la France au sujet de l'accroissement de l'effort de pêche des chalutiers français de Saint-Pierre et Miquelon, en réponse à la crainte exprimée par le Canada de voir ceux-ci prendre la relève des chalutiers français métropolitains dont le retrait à terme du golfe était envisagé. Au cours des entretiens de juillet 1964, M. Leduc déclara, au nom de la France, qu'il était possible de satisfaire les préoccupations canadiennes en précisant dans l'Accord, à la fois la quantité et la qualité des navires concernés (Annexe n° 42 du Mémoire canadien, p.14); ce que fera finalement l'Accord de 1972 dans son article 4 b). Dans une note diplomatique en date du 30 novembre 1964, le Gouvernement français indiqua en outre au Canada, pour ce qui est du développement de la flotte saint-pierraise : "il n'est envisagé aucune modification au rythme actuel qui est approximativement d'un chalutier nouveau tous les trois ans - ce qui porterait leur nombre de 5 à 10 en quinze ans" (Annexe n° 45 au Mémoire canadien). Au cours des négociations tenues à Paris au mois de mai 1971, M. Girard invoqua le faible tonnage capturé annuellement par les chalutiers saint-pierrais et le négociateur français réaffirma que le niveau des prises des pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon pourrait s'accroître dans l'avenir, mais que tout accroissement ne serait pas suffisamment considérable pour constituer un facteur important (Annexe n° 43 du Mémoire canadien, p. 14).

Des déclarations faites par les Parties, tant au cours des entretiens de 1964 que lors des négociations de 1971, il ressort que la France n'a jamais envisagé qu'un développement progressif et modéré de la flotte de pêche de Saint-Pierre et Miquelon et que, de son côté, le Canada n'a jamais envisagé d'empêcher un tel développement. Il paraît de surcroît impensable que les négociateurs de l'Accord de 1972 n'aient pas envisagé que ce développement prendrait nécessairement en compte l'évolution des techniques au fur et à mesure du remplacement ou de la modernisation des chalutiers existants. C'est donc sur la base des préoccupations exprimées par le Canada et des assurances fournies par la France que les deux Parties ont, par l'article 4 b), établi, en vue de protéger les ressources, une double limite : une limite quant au nombre et une limite quant à la taille des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon admis à pêcher dans le golfe.

(1) Conférence des Nations Unies sur le droit des traités - Documents officiels première session, p. 182, n° 49. Voir également le discours prononcé, au nom de la délégation américaine, par le Professeur Myres S. McDUGAL dans A.J.I.L., vol. 62, pp. 1021 et suiv., ainsi que YASSEEN (M.K.) : "L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités", Rec. Cours. Ac. D.I., 1976-III, vol. 151, pp. 86-87.

XI. FILETAGE EN MER ET CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

59. Le filetage, dont l'utilisation par les chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon est en cause dans le présent litige, est un mode de traitement du poisson selon lequel, aussitôt pêché, le poisson est successivement étêté, éviscéré, découpé en filets et congelé dans cet état dans les cales mêmes du navire. De tous les modes de traitement, ce procédé semble être, à l'heure actuelle, celui qui protège le plus efficacement le poisson contre le risque de décomposition auquel est exposé le produit de la pêche lorsque celui-ci, après avoir été congelé à bord, doit être décongelé à terre pour y être fileté avant d'être une seconde fois congelé aux fins d'expédition ou de commercialisation. Non seulement le navire fileteur peut séjourner plus longtemps sur les lieux de pêche, ce qui lui permet de réaliser des économies appréciables de carburant mais, ne conservant à bord que les seuls filets de poisson, il peut stocker des quantités nettement supérieures à celles que peuvent stocker les chalutiers non fileteurs de même dimension. Le filetage à bord exerce nécessairement une influence néfaste sur l'emploi des usines de traitement du poisson situées à terre, ainsi qu'en témoignent d'ailleurs les protestations qui se sont élevées au sein de la population des îles de Saint-Pierre et Miquelon lorsque le navire "La Bretagne" a été mis en service au cours de l'année 1984.
- Le Tribunal observera dès à présent que la mise en service par la France de navires fileteurs ne pouvait exercer aucun effet semblable au sein de la population canadienne, pour la raison que ce n'est pas sur les côtes canadiennes que sont débarquées les prises des chalutiers français. En revanche, lorsque le Canada a mis à l'étude sa propre politique en matière de filetage avec l'appui de certains milieux de la Nouvelle-Ecosse, c'est principalement à Terre-Neuve, semble-t-il, où existent des usines de traitement du poisson, que des oppositions se sont manifestées.
60. Afin de pouvoir apprécier l'incidence qu'aurait éventuellement sur les ressources halieutiques le recours à la technique du filetage en mer, le Tribunal commencera par constater qu'au moment où ont été entamés les entretiens et les négociations qui ont abouti à la signature de l'Accord du 27 mars 1972, l'existence des chalutiers-fileteurs était connue des Parties, ainsi qu'en témoigne le Mémoire canadien, qui indique que les chalutiers-usines congélateurs ont fait leur apparition dans le golfe du Saint-Laurent dans les années 1950 et 1960 (p. 12 et note 17). Ce genre de navires, dont la pêche française métropolitaine faisait alors usage dans le golfe, n'existait cependant pas à Saint-Pierre et Miquelon à l'époque de la conclusion de l'Accord;

il est dès lors difficile de déterminer avec certitude ce que les Parties auraient décidé si leur attention avait été attirée sur la mise en service éventuelle d'un chalutier-congélateur et fileteur à Saint-Pierre et Miquelon. Sans vouloir tirer une conclusion définitive de cette constatation, le Tribunal rappellera ce que disait la Cour permanente de Justice internationale dans son Avis consultatif sur la Convention concernant le travail de nuit des femmes, "le seul fait qu'au moment où la Convention (...) avait été conclue on n'aurait pas pensé à certains faits ou situations que les termes de la Convention, selon leur sens normal, sont assez larges pour inclure, ne permet pas d'interpréter, autrement que d'une manière conforme à leurs termes, les dispositions de cette Convention qui ont une portée générale" (C.P.J.I., Série A/B, n° 50, p. 377).

61. Le Tribunal estime que, si un chalutier-fileteur de 50 mètres au maximum est un chalutier et répond formellement aux conditions énoncées par l'article 4 b), il n'est cependant pas exclu qu'en rédigeant cet article les Parties contractantes, qui connaissaient l'existence de la technique du filetage, aient eu en vue la capacité de pêche de dix chalutiers de pêche fraîche d'une taille maximum de 50 mètres.

Comme il est par ailleurs indubitable qu'un chalutier-usine congélateur qui pratique le filetage dispose d'une capacité de stockage nettement supérieure à celle d'un chalutier de pêche fraîche de même taille et, par là-même, d'une capacité de pêche supérieure, encore accrue par la possibilité qui est la sienne de séjourner plus longtemps en mer que les chalutiers de pêche fraîche qui sont obligés de rentrer plus fréquemment au port pour décharger leurs prises, il convient de se demander si cette seule raison justifie l'interdiction de filetage dont le navire "La Bretagne" a été l'objet.

La Partie française a répondu à cette question par la négative en rappelant que les chalutiers visés à l'article 4 b) de l'Accord sont soumis à des quotas de pêche établis par le Canada. Dans ses écritures, la Partie française a toujours soutenu que ces quotas étaient respectés et a rappelé qu'ils étaient contrôlés à bord par des inspecteurs canadiens. Il est vrai que le Canada, qui n'a pas mis en doute la volonté de la France de veiller au respect des quotas assignés aux pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon, a cependant exposé au Tribunal que le système de répartition des captures entre pêcheurs canadiens, appliqué pour la première fois dans le golfe en 1971, impliquait un ensemble de négociations délicates, menées au niveau fédéral

et au niveau provincial, avec les entreprises de pêche et les représentants des pêcheurs établis à l'intérieur du golfe. Comme il existe, selon les dires d'un Conseil du Canada, une surcapacité globale de pêche telle que la seule "flottille canadienne actuelle pourrait capturer chaque année une quantité de poissons de fond double de celle qui est actuellement capturée dans le golfe" (P.V. n° 5, p. 101), les autorités canadiennes compétentes pour fixer le total admissible des captures subissent de multiples "pressions" qui mettent en péril la stabilité du système et justifient le recours à d'autres techniques de protection de la ressource.

Le Tribunal peut difficilement admettre qu'un Etat souverain fasse état, dans l'exécution de ses engagements internationaux, des pressions qu'il subirait de la part d'intérêts privés, qui sont en majorité le fait de ses propres nationaux, pour justifier le recours à des méthodes de réglementation qui font obstacle au progrès technique que constitue le filetage du poisson par les bénéficiaires d'un accord de pêche.

Le Tribunal relève également que, selon les données qui lui ont été fournies par le Canada, s'il existe environ 6.000 bateaux de pêche canadiens basés dans le golfe, armés par environ 25.000 pêcheurs, ce secteur géographique n'est fréquenté que par 12 chalutiers canadiens de plus de 30 mètres basés dans le golfe et par 33 chalutiers analogues basés hors du golfe mais dont la puissance est limitée à 1050 CV. Ce qui signifie, par conséquent, que la menace sur la ressource est aussi le fait d'embarcations canadiennes de taille réduite.

62. Le Tribunal est parfaitement conscient des menaces qui pèsent sur les ressources halieutiques du golfe du Saint-Laurent et qui, dans le cadre de l'arrangement de voisinage visé à l'article 4 b), appellent une action conjointe du Canada et de la France quant au respect des quotas fixés. Un contrôle renforcé des prises effectives par les autorités canadiennes, une modération contrôlée de l'accroissement de l'effort de pêche des navires immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon, dans la ligne des assurances données par la France au cours des négociations de l'Accord de 1972, sont, parmi d'autres, autant de moyens susceptibles de contribuer à cette fin.

XII. CONSIDERATIONS FINALES

63. En convenant que le nombre de chalutiers immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon autorisés à pêcher dans le golfe du Saint-Laurent pourrait être porté à 10 chalutiers d'une taille de 50 mètres au maximum, les Parties ont fixé une double limite à l'effort de pêche susceptible d'être développé par ces chalutiers dans le golfe. Le Tribunal n'exclut pas que, ce faisant, elles aient également songé à assigner à ces navires une capacité de pêche totale comparable à celle qu'auraient représentée 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille.

Si tel était le cas, l'interdiction de filetage en mer ne pourrait éventuellement être tenue pour justifiée que dans la mesure où la mise en service de chalutiers-fileyeurs serait de nature à entraîner nécessairement et concrètement une pêche excédentaire par rapport à la part du TAC susceptible d'être allouée à 10 chalutiers de pêche fraîche de cette taille immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

Le Tribunal estime devoir exclure cette éventualité dans le cas d'espèce, non seulement pour les motifs qui ont déjà été développés, mais aussi pour les raisons suivantes, qui découlent des conditions dans lesquelles l'Accord de 1972 est appelé à s'appliquer dans l'avenir de manière raisonnable et durable.

1°) Quelle que soit la capacité de stockage d'un chalutier-fileyeur opérant dans le golfe, tout dépassement de la part des prises assignée à un tel chalutier devrait être considéré comme un manquement à la bonne foi susceptible d'engager la responsabilité de la France qui, en tant que Partie à l'Accord de 1972, a le devoir de veiller au respect scrupuleux par ses ressortissants des engagements internationaux qu'elle a contractés à leur profit.

2°) Au cours de la procédure orale devant le présent Tribunal, l'Agent du Gouvernement français a constamment tiré argument de l'existence des quotas de captures pour affirmer qu'un navire fileyeur opérant dans le golfe était ainsi limité dans son effort de pêche, allant même jusqu'à déclarer, au cours de l'audience du mardi 4 juin 1986, à propos des chalutiers-fileyeurs, que, filetant ou non à bord, "ils ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé" (PV n° 3, p. 112). Eu égard aux circonstances dans lesquelles elle a été faite, le Tribunal doit considérer pareille déclaration comme engageant la France à user de tous les moyens dont elle dispose pour veiller, conjointement avec les autorités canadiennes, au respect de cette déclaration.

3°) La troisième raison qui détermine le tribunal à considérer comme injustifiée l'interdiction faite aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 de pratiquer le filetage en mer tient au contrôle exercé par les autorités canadiennes elles-mêmes sur le volume des prises effectivement réalisées et qui se manifeste notamment par la présence, à bord des chalutiers étrangers, d'inspecteurs chargés de cette mission.

Les techniques de contrôle mises en oeuvre pourraient encore être renforcées soit unilatéralement par le Canada, soit par les Parties agissant conjointement dans le cadre de la Commission d'experts visés à l'article 10 de l'Accord, à la disposition de laquelle pourraient être placés des experts techniques recrutés au sein d'organisations internationales spécialisées.

Les trois raisons exposées ci-dessus convergent toutes vers la conservation, la protection et la gestion équilibrée des ressources halieutiques dans lesquelles le Tribunal voit, comme il l'a déjà indiqué, la finalité essentielle des mutations subies par le droit international de la mer, auxquelles l'Accord de 1972 a entendu s'adapter, autant que la finalité essentielle de la législation canadienne sur la protection de ses pêcheries.

Il en résulte que le droit de pêche reconnu aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord du 27 mars 1972 doit être exercé en tenant raisonnablement compte des préoccupations du Canada, seul responsable de la conservation, de la protection et de la gestion des ressources biologiques de sa zone de pêche, ce qui implique que la modernisation et le développement de la capacité de pêche de ces navires ne contreviennent pas aux engagements souscrits par la France à l'égard du Canada.

*
* *

Par ces motifs, le Tribunal décide, par deux voix contre une, que l'Accord du 27 mars 1972, interprété dans son contexte à la lumière de son objet et de son but, et compte tenu des circonstances dans lesquelles il a été conclu et appliqué par les Parties, ne permet pas au Canada d'interdire aux chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon le filetage de leurs prises dans le golfe du Saint-Laurent.

Fait à Genève en anglais et en français, le 17 juillet 1986, les deux textes faisant également foi, en trois exemplaires originaux, dont l'un sera déposé aux archives du Tribunal et dont les deux autres seront transmis respectivement au Gouvernement du Canada et au Gouvernement de la République française.

Le Président :

Les Membres :

Le Greffier :

En signant la sentence, j'exerce le droit de joindre mon opinion dissidente, tel que prévu à l'article 10, paragraphe 3 du compromis.

OPINION DISSIDENTE DE M. DONAT PHARAND

I. INTRODUCTION

1. C'est avec le plus grand regret que je me vois dans l'impossibilité de souscrire à la sentence rendue par le Tribunal. En exerçant mon droit de joindre une opinion dissidente, je me limiterai à un examen des points sur lesquels une divergence de vues substantielle me sépare des deux autres membres du Tribunal. Ces points ont trait aux questions suivantes : les "règlements de pêche canadiens" visés à l'article 6 de l'Accord de 1972 entre les Parties; la règle du "pied d'égalité" contenue à l'article 4 b) du même Accord et l'"arrangement de voisinage" qui caractérise l'ensemble de l'article 4. Ces points seront abordés successivement, après un bref rappel du contexte général du différend.

*
* *
2. Après avoir tiré des lignes de fermeture de pêche à travers les entrées du golfe du Saint-Laurent en 1971, le Canada a négocié avec la France la même année un accord relatif aux relations réciproques en matière de pêche. Par cet Accord, signé et entré en vigueur en mars 1972, la France renonçait aux droits en matière de pêche dont elle jouissait en vertu de la Convention de Londres de 1904 conclue avec le Royaume-Uni. Le nouvel Accord remplaçait également toutes les dispositions conventionnelles antérieures relatives aux droits de pêche français au large de la côte atlantique du Canada, c'est-à-dire à l'extérieur du golfe du Saint-Laurent. En contrepartie de la renonciation par la France à ses droits de pêche antérieurs, le Canada s'engageait à reconnaître de nouveaux droits de pêche français dans sa future zone de pêche exclusive au large de la côte atlantique. En outre, l'Accord prévoit le retrait du golfe des bâtiments de pêche immatriculés en France métropolitaine pour le 15 mai 1986. Quant aux bâtiments de pêche français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage, en raison de la situation particulière des Iles, ils étaient autorisés à continuer de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent aux conditions découlant de cette situation particulière.
3. Les embarcations de pêche côtière de Saint-Pierre et Miquelon étaient autorisées à continuer de pêcher dans leurs lieux de pêche traditionnels sur les côtes de Terre-Neuve et le droit était accordé à un certain nombre de chalutiers de continuer de pêcher dans le golfe du Saint-Laurent sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. C'est à propos des droits de pêche des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon que le présent différend a surgi.

La disposition consacrant ces droits de pêche - l'article 4 b) - est ainsi conçue :

"les chalutiers français d'une taille maximum de 50 mètres immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon peuvent, dans la limite d'une dizaine, continuer à pêcher sur les côtes de Terre-Neuve, de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy), et dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens; les chalutiers canadiens immatriculés dans les ports de la côte atlantique du Canada peuvent continuer à pêcher sur les côtes de Saint-Pierre et Miquelon sur un pied d'égalité avec les chalutiers français."

On relèvera que l'article visé prévoit des droits de pêche réciproques, mais bien entendu le présent différend n'a trait qu'aux seuls chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon.

4. De même, l'Accord prévoit l'application des règlements de pêche nationaux de chacune des Parties aux chalutiers de l'autre Partie. Cette application est prévue par l'article 6, reproduit ci-dessous :

"1. Les règlements de pêche canadiens seront appliqués sans discrimination de fait ni de droit aux bateaux de pêche français visés aux articles 3 et 4, y compris les règlements portant sur la taille des bateaux autorisés à pêcher à moins de 12 milles de la côte atlantique du Canada.

2. Les règlements de pêche français seront appliqués dans les mêmes conditions aux bateaux de pêche canadiens visés à l'article 4.

3. Avant de promulguer de nouveaux règlements applicables à ces bateaux, les autorités de chacune des Parties en aviseront les autorités de l'autre Partie trois mois à l'avance."

5. C'est spécifiquement à propos de l'application des règlements de pêche canadiens que le différend a surgi. A la fin de 1984, une demande de licence a été présentée par les autorités françaises tendant à ce que le chalutier "La Bretagne", immatriculé à Saint-Pierre et Miquelon, soit autorisé à pêcher dans le golfe. Il s'agit d'un chalutier-usine congélateur équipé pour le filetage en mer. Le 4 janvier 1985, une licence a été délivrée au chalutier conformément à la Loi et au Règlement sur la protection des pêcheries côtières du Canada, mais elle autorisait uniquement la pêche à l'extérieur du golfe. Le 24 janvier de la même année, la licence a été modifiée pour autoriser "La Bretagne" à pêcher à l'intérieur du golfe aussi bien qu'à l'extérieur, mais sous réserve de la condition suivante :

"Conformément à l'interdiction habituelle imposée par le Canada aux bateaux canadiens de fileter en mer des espèces traditionnelles de poissons de fond, "La Bretagne" n'est autorisée qu'à étêter et éviscérer ses prises de ces espèces dans le golfe du Saint-Laurent."

6. La France ayant soulevé une objection à cette condition et le différend n'ayant pu être réglé par voie de négociations, les Parties ont décidé de le soumettre au présent Tribunal arbitral dans les termes suivants :

"Statuant conformément au droit international, le Tribunal est prié de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord relatif aux relations réciproques entre la France et le Canada en matière de pêche du 27 mars 1972." (article 2 du Compromis d'arbitrage).

7. Ainsi que le Tribunal l'a fait observer à juste titre, sa mission est déterminée par les termes du Compromis d'arbitrage plutôt que par les arguments et les conclusions des Parties. En l'espèce, la France a prié le Tribunal de décider que le Canada n'est pas fondé à interdire de fileter à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent aux chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord de 1972 (Contre-mémoire français, p. 93; conclusion réaffirmée par l'Agent de la France à la fin de sa plaidoirie du 11 juin 1985). Quant au Canada, dans sa troisième conclusion qui avait spécifiquement trait au filetage, il se bornait à prier le Tribunal de décider "que 'La Bretagne' n'a pas le droit d'opérer en tant que chalutier-usine congélateur à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent" (Contre-mémoire canadien, p. 88; conclusion réaffirmée par l'Agent du Canada à la fin des audiences, le 13 juin 1986).
8. Si le Tribunal est effectivement appelé à statuer sur la validité en droit du "filetage à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent par les chalutiers français visés à l'article 4 b) de l'Accord", il est également prié "de se prononcer sur le différend qui oppose les Parties en ce qui concerne le filetage" et le seul véritable différend qui ait déjà surgi se rapporte au filetage par "La Bretagne". Il faudra donc garder à l'esprit ce double aspect du mandat du Tribunal en abordant les principaux points qui sont au centre de la présente opinion.

II. LES REGLEMENTS DE PECHE CANADIENS AU SENS DE L'ARTICLE 6 DE L'ACCORD DE 1972

9. Il convient d'examiner quatre aspects de ces règlements de pêche canadiens : leur portée en droit international, compte tenu des restrictions imposées par l'Accord de 1972; leur contenu avant et après l'Accord de 1972; leur application à "La Bretagne" en 1985; et, enfin, leur applicabilité à l'ensemble des chalutiers français dans le golfe.

10. En ce qui concerne la portée des règlement de pêche canadiens en droit international, qui a été quelque peu resserrée par les restrictions contenues dans l'Accord de 1972, il faut commencer par déterminer l'étendue de la compétence réglementaire de l'Etat côtier en droit international général avant d'examiner les restrictions de 1972. La compétence réglementaire résiduelle du Canada sera opposable à la France.
11. Depuis la conclusion de l'Accord de 1972, nous avons assisté à une évolution des plus importantes en droit général de la mer, notamment en ce qui concerne la juridiction de l'Etat côtier relative aux ressources biologiques des zones de pêche au-delà des limites de la mer territoriale. L'étendue de cette juridiction est énoncée dans les dispositions de la Convention sur le droit de la mer de 1982 qui se rapportent à la zone économique exclusive, et la pratique des Etats est telle que ces dispositions sont désormais considérées comme faisant partie du droit international coutumier. Si le Canada n'a pas encore formellement adopté de zone économique exclusive, le Tribunal a raison de considérer entre les Parties les notions de zone économique et de zone de pêche comme équivalentes dans la mesure où elles se rapportent à la juridiction de l'Etat côtier concernant les ressources biologiques (Sentence, paragraphe 49). Dans ces conditions, nous pouvons passer immédiatement à un examen succinct des dispositions pertinentes de la Convention de 1982.
12. Trois dispositions doivent être examinées : l'article 56 sur les droits de l'Etat côtier en général, l'article 61 sur la conservation des ressources biologiques et l'article 62 sur leur exploitation. La compétence gestionnaire et réglementaire de l'Etat côtier se retrouve dans ces trois dispositions.
13. L'article 56 prévoit que dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a "des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques" (paragraphe 1 a)). Cette première disposition contient la norme fondamentale de la juridiction complète et exclusive de l'Etat côtier concernant tous les aspects pertinents des ressources (en l'espèce les ressources biologiques) : exploration, exploitation, conservation et gestion. En d'autres termes, à ces fins spécifiques, l'Etat côtier est absolument souverain. Et cette souveraineté économique a été confirmée et exercée par la législation nationale et la pratique des Etats.

14. L'article 61 sur la conservation des ressources biologiques prévoit que l'Etat côtier est tenu de fixer le volume admissible des captures dans sa zone. Il impose également à l'Etat côtier l'obligation de prendre "des mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation" (paragraphe 2). Le même article prévoit en outre que ces mesures visent à accroître le niveau des espèces exploitées pour assurer le rendement constant maximum, eu égard aux "facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche" (paragraphe 3). On relèvera que cet article se borne à prévoir des mesures appropriées sans préciser la nature de ces mesures, ce qui fait l'objet de la disposition suivante.
15. L'article 62 sur l'exploitation des ressources biologiques prévoit que l'Etat côtier favorise l'exploitation optimale et autorise d'autres Etats à exploiter le reliquat éventuel "par voie d'accords ou d'autres arrangements et conformément aux modalités, aux conditions, aux lois et aux règlements visés au paragraphe 4". La Convention stipule en outre qu'en accordant l'accès à d'autres Etats, "l'Etat côtier tient compte de tous les facteurs pertinents, entre autres, l'importance que les ressources biologiques de la zone présentent pour son économie et ses autres intérêts nationaux." (paragraphe 3).
16. En plus de ce qui précède et en ce qui touche spécifiquement la compétence réglementaire de l'Etat côtier, la Convention stipule en outre que les ressortissants d'autres Etats pêchant dans les eaux de l'Etat côtier "se conforment aux mesures de conservation et aux autres modalités et conditions fixées par les lois et règlements de l'Etat côtier" (paragraphe 4). Ces lois et règlements qui doivent être compatibles avec la Convention peuvent porter notamment sur les questions suivantes : délivrance de licences pour les navires et engins de pêche; indication des espèces et fixation de quotas; réglementation des campagnes et des zones de pêche ainsi que du type et du nombre des engins et des navires; fixation de l'âge et de la taille des espèces; renseignements exigés sur les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche; et déchargement de la totalité ou d'une partie des captures. Le même article prévoit aussi que l'Etat côtier "notifie dûment les lois et règlements qu'il adopte en matière de conservation et de gestion (paragraphe 5)".

17. Cet examen succinct des dispositions pertinentes de la Convention appelle deux observations : premièrement, la compétence réglementaire de l'Etat côtier est une conséquence de sa juridiction exclusive aux fins de la conservation et de l'exploitation et, deuxièmement, cette compétence s'étend à toutes les questions expressément mentionnées à l'article 62, et à d'autres compatibles avec la Convention. Il ne fait aucun doute qu'en l'absence d'un accord ou arrangement aux fins du contraire, l'Etat côtier peut réglementer le traitement, et notamment le filetage du poisson. Bien que le Tribunal ne se prononce pas complètement sur la validité des règlements relatifs au traitement (Sentence, paragraphe 52), il reconnaît que certains Etats ont adopté de tels règlements (paragraphe 53). Il reconnaît également que, indépendamment de tout accord, l'Etat côtier peut exiger le débarquement de tout ou partie des prises conformément aux dispositions de l'article 62 (Sentence, paragraphe 53). A mon avis, les bases légales spécifiques pour la réglementation du traitement, y compris le filetage, se retrouvent séparément ou en combinaison dans les matières ci-après de l'énumération de l'article 62 : délivrance de licences pour les navires et engins de pêche (alinéa 4 a)), réglementation du type de navires de pêche (alinéa 4 b)) et renseignements exigés des navires de pêche (alinéa 4 e)). De plus, l'Etat côtier peut se fonder sur les "autres modalités et conditions" figurant dans le préambule du paragraphe 4 dudit article. En l'espèce, il reste à déterminer si le Canada a renoncé à la compétence de réglementer ces questions en acceptant les restrictions de l'Accord de 1972 conclu avec la France.

*
* *
*

18. L'examen des articles 4 b) et 6 de l'Accord de 1972 révèle que ces dispositions contiennent un certain nombre de restrictions acceptées par le Canada. Aux termes de l'article 4 b), trois restrictions ont été apportées à la compétence réglementaire. La première concerne les lieux de pêche où la pêche est autorisée : les côtes de Terre-Neuve et de la Nouvelle-Ecosse (à l'exception de la baie de Fundy) ainsi que "la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent". La deuxième restriction a trait au type de bateaux de pêche susceptibles d'être utilisés (les chalutiers), à la taille (une longueur de 50 mètres au maximum) et au nombre (une dizaine au maximum) de bâtiments de pêche qui peuvent être utilisés. La troisième restriction a trait au droit d'accès des chalutiers français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon qui peuvent "continuer à pêcher ... sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens".

19. Les restrictions susmentionnées soulèvent deux questions d'interprétation : l'une quant au sens de l'expression "pied d'égalité", l'autre quant au type de chalutier envisagé en 1972.

Le sens de l'expression "pied d'égalité" sera examiné plus loin car il s'agit là du deuxième point principal de cette opinion dissidente. Pour ce qui est du sens du mot "chalutier", la règle générale d'interprétation qui veut qu'un traité soit interprété de bonne foi, suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but, n'est d'aucun secours puisque le sens ordinaire de chalutier est simplement un navire de pêche pêchant au moyen d'un chalut.

20. Le contexte dans lequel le terme est utilisé dans l'Accord n'indique pas si les Parties avaient à l'esprit des chalutiers de pêche fraîche qui conservent leurs prises à bord avec de la glace ou des chalutiers-usines congélateurs qui filètent et congèlent leurs prises à bord sous une forme directement commercialisable. Dans ces conditions, il faut avoir recours à des moyens complémentaires d'interprétation, et notamment aux travaux préparatoires de l'Accord et aux circonstances dans lesquelles il a été conclu (article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Fort heureusement en l'espèce, les négociateurs canadiens, aussi bien en 1964 qu'en 1971, ont gardé des procès-verbaux des pourparlers et des négociations. La France n'a pas retrouvé de tels procès-verbaux mais, comme l'a fait observer le Tribunal, elle n'a pas contesté le bien-fondé des procès-verbaux et les a même utilisés au cours de l'audience du 10 juin 1986.
21. Les procès-verbaux du deuxième tour des pourparlers qui ont eu lieu entre les Parties à Paris en juillet 1964 indiquent que la question de l'existence de cinq chalutiers saint-pierrais a alors été soulevée pour la première fois. Les chalutiers étaient présentés comme "des navires de quelque 250 tonnes, de 32 à 35 mètres de long, pêchant dans une douzaine de zones au total et capturant chacun environ 2.500 tonnes par année" (Mémoire du Canada, annexe 42, p. 14).
22. En réponse à la demande de renseignements sur la question du développement de la flotte de pêche de Saint-Pierre et Miquelon présentée aux pourparlers de Paris, la France a répondu en novembre 1964 qu'"il n'est envisagé aucune modification au rythme actuel qui est approximativement d'un chalutier nouveau tous les trois ans - ce qui porterait leur nombre de 5 à 10 en quinze ans.". Elle a ajouté : "Il s'agit de bâtiments d'un rayon d'action et d'une capacité limités, longs de 28 à 38 m." (Mémoire du Canada, annexe 45, document n° 3).

23. La question des chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon a été soulevée à nouveau au début du premier tour des pourparlers en mai 1971 et à cette occasion le négociateur français, M. Girard, faisait observer que les prises des chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon "étaient de l'ordre de 6.000 tonnes par année - ce qui n'était pas assez pour menacer la pêche canadienne - et il émettait l'espoir que la question de ces chalutiers pourrait être abordée d'une autre manière que celle des chalutiers de la métropole" (Mémoire du Canada, annexe 43, p. 2).
24. Cette analyse des pourparlers qui se sont déroulés dans le cadre des négociations de l'Accord permet de conclure que le type de chalutiers envisagé par les négociateurs dans le cas de Saint-Pierre et Miquelon par opposition aux chalutiers de la métropole étaient des chalutiers de pêche fraîche. Bien entendu, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils avaient l'intention de figer à tout jamais le nombre de chalutiers de pêche fraîche dont disposaient les pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon à l'époque. Simplement la capacité de pêche envisagée en 1972, et qui n'était appelée qu'à augmenter faiblement, était calculée sur la base d'un maximum de dix chalutiers de pêche fraîche. En d'autres termes, si l'on introduit dans le golfe des chalutiers-usines congélateurs dont la capacité de pêche équivaut - disons - au double de celle des chalutiers de pêche fraîche, cette double capacité doit entrer en ligne de compte pour déterminer le nombre maximum de chalutiers autorisés. Cinq chalutiers-usines congélateurs équivaldraient alors à dix chalutiers de pêche fraîche.
25. Deux autres restrictions acceptées par le Canada dans l'Accord de 1972 sont énoncées à l'article 6 et toutes deux ont trait aux règlements de pêche canadiens, l'une concernant le préavis et l'autre la non-discrimination. Pour ce qui est du préavis, le Canada a accepté d'aviser les autorités françaises trois mois avant la promulgation de nouveaux règlements. On peut se demander si les Parties entendaient donner une signification particulière au mot "aviser" en ce sens que l'avis pourrait prendre la forme d'une consultation. La question a été soulevée par le négociateur français, M. Girard, lors des pourparlers préliminaires d'avril à Ottawa. A l'époque, le négociateur canadien, M. Cadieux, en réponse à une demande en vue d'une garantie contre l'introduction de nouveaux règlements qui s'écarteraient des normes existantes de l'ICNAF, a déclaré que le Canada ne pouvait faire plus que contracter cette obligation de consulter de bonne foi (Mémoire du Canada, annexe 41, p. 9). Comme on le verra dans la suite de la présente opinion, le Canada a effectivement avisé la France par une consultation au moment de l'adoption du Règlement de 1976 sur la protection des pêcheries côtières.

26. En ce qui concerne la non-discrimination, le Canada a accepté d'appliquer ses règlements de pêche aux bateaux de pêche français "sans discrimination de fait ni de droit". L'origine de cette garantie semble remonter aux pourparlers préliminaires de 1964 au cours desquels M. Cadieux a déclaré que la notion de non-discrimination pouvait être inscrite dans l'Accord en ce qui concerne l'application des nouveaux règlements de pêche canadiens (Mémoire du Canada, annexe 41, p. 9).
27. Ayant volontairement conclu un traité avec la France, acceptant par là même certaines restrictions à ses droits souverains sur les ressources biologiques du golfe du Saint-Laurent, le Canada est tenu de respecter ces restrictions et les droits qui en découlent pour la France. Plus précisément, le Canada a abandonné une partie de sa compétence réglementaire en ce qui concerne les questions susmentionnées et dans la mesure indiquée.
28. Quant aux autres questions à propos desquelles un Etat côtier peut adopter des lois et des règlements, elles n'ont en aucune manière été touchées par l'Accord de 1972. Parmi les nombreuses questions mentionnées à l'article 62 de la Convention sur le droit de la mer de 1982, certaines revêtent un intérêt particulier en l'espèce : la délivrance de licences pour les navires et engins de pêche (par. 4 a)), les renseignements exigés des navires de pêche, notamment les statistiques relatives aux captures et à l'effort de pêche (par. 4 e)), et la réglementation du type de navire de pêche utilisé (par. 4 c)) s'il diffère du type de chalutier envisagé en 1973. Si l'Accord de 1972 ne fixe pas nécessairement le type de chalutier qui peut être utilisé par les pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon, le Canada reste habilité - au cas où le nouveau type de chalutier augmenterait sensiblement la capacité de pêche - à réglementer ces navires de pêche afin de protéger les ressources biologiques du golfe, "eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des collectivités côtières" (article 61, paragraphe 3), ainsi que l'importance de ces ressources pour son économie et ses autres intérêts nationaux (art. 62, par. 3).
29. Pour compléter cette analyse de la compétence réglementaire du Canada compte tenu des restrictions acceptées par lui dans l'Accord de 1972, il convient d'examiner de façon plus précise le genre de "règlements de pêche" envisagés par les Parties. Plus précisément, on peut se demander si les "règlements de pêche" et les "fishery regulations" dans le texte anglais habilitaient le Canada à ne réglementer que la seule capture du poisson comme le soutenait la France dans les exposés écrits et les plaidoiries. Il est vrai que la distinction entre les mots "fishing" et "fishery" est apparue pour la première fois dans les règlements canadiens en 1985,

le terme "fishery" étant défini comme incluant la pêche et les activités connexes comme les opérations de traitement. Peut-on néanmoins conclure, du moment que l'expression "fishery" n'a été formellement définie dans aucun règlement canadien avant 1985, que les Parties entendaient donner au mot "pêche" le sens restrictif de "fishing" ? La comparaison des versions anglaise et française de l'Accord de 1972, les deux versions faisant également foi, révèle que l'expression "en matière de pêche" est rendue dans la version anglaise par "fishery matters" (Préambule et article premier).

30. Ce qui est plus révélateur en l'espèce, c'est que l'expression "règlements de pêche canadiens" est rendue en anglais par "Canadian fishery regulations" dans la disposition de l'Accord qu'il s'agit d'interpréter. Les textes anglais et français faisant également foi et les Parties n'ayant pas décidé d'un commun accord que l'une ou l'autre version prévaut en cas de différend, "les termes du traité sont présumés avoir le même sens dans les divers textes authentiques" (article 33, paragraphe 3, de la Convention de Vienne sur le droit des traités). A supposer même qu'une comparaison des deux textes faisant foi révèle une différence de sens qui n'a pas été résolue, la Convention prévoit qu'"on adoptera le sens qui, compte tenu de l'objet et du but du traité, concilie le mieux ces textes" (article 33, paragraphe 4). En considérant par exemple le préambule on est frappé par le fait que les Parties ont utilisé dans les deux versions de l'Accord respectivement les expressions "in fishery matters" et "en matière de pêche", qui toutes deux dans leur sens ordinaire indiqueraient qu'on envisageait quelque chose de plus que le simple fait de pêcher. Il est également à noter que d'après les règlements de pêche canadiens, le golfe du Saint-Laurent est délimité dans le texte anglais par des "fishery closing lines" et dans le texte français par "des lignes de fermeture de pêche".

*

31. Il semblerait donc au vu de ce qui précède qu'en 1972 les Parties n'avaient pas l'intention de donner au mot "pêche" un sens aussi restrictif que celui que lui attribue le Tribunal. En tout état de cause, il ne serait pas raisonnable de supposer que, dans un accord de durée non déterminée tel que celui-ci, les Parties entendaient figer le sens du mot "pêche" dans son acception d'alors. En fait, les Parties ont expressément prévu les nouveaux règlements qu'adopterait le Canada dans le contexte de l'évolution qui caractérisait alors le droit de la mer. Comme on l'a vu plus haut,

la compétence réglementaire de l'Etat côtier sur les ressources biologiques de ses zones de pêche a subi depuis lors une évolution considérable, et cette évolution est reflétée dans la Convention sur le droit de la mer de 1982. Il en résulte que l'Etat côtier peut désormais réglementer des questions qui vont bien au-delà du simple fait de pêcher, au sens restreint de capture ou de tentative de capture du poisson. Le Canada conserve cette compétence réglementaire qui couvre la réglementation de l'activité connexe de traitement et notamment le filetage.

*

32. Il faut ensuite se demander si le Canada a correctement exercé sa compétence de réglementer les questions relatives à la pêche, aussi bien avant qu'après la conclusion de l'Accord de 1972, en gardant à l'esprit la portée plus étendue de cette compétence. En 1972, dans la mesure où il s'appliquait au golfe du Saint-Laurent, le système réglementaire canadien comprenait deux lois : la Loi sur les pêcheries de 1970 et la Loi sur la protection des pêcheries côtières de 1953 ainsi qu'elle a été modifiée et codifiée en 1970.
33. La Loi sur les pêcheries est une loi d'application générale ayant pour principal objet de protéger à la fois les pêches côtières et les pêches intérieures. Le Conseil du Canada a confirmé au cours des audiences que la Loi sur les pêcheries s'appliquait aux activités de pêche tant canadiennes qu'étrangères. Toutefois, depuis l'adoption en 1953 d'une loi spéciale régissant la pêche étrangère, la Loi sur les pêcheries a perdu une partie de sa pertinence pour la pêche étrangère. Elle permet néanmoins de comprendre les fondements du système réglementaire suivi par le Canada. Deux aspects de ce système revêtent un intérêt particulier en l'espèce; premièrement la relation entre la pêche et le traitement et deuxièmement les pouvoirs du ministre compétent qui est aujourd'hui le Ministre des Pêches et des Océans.
34. En ce qui concerne la relation entre la pêche et le traitement du poisson pêché, la Loi sur les pêcheries telle qu'elle existait en 1970 définissait la pêche mais non le traitement. Dans cette loi, "pêcher" désignait "l'action de pêcher ou de chercher à prendre du poisson par quelque mode que ce soit (article 2). Le mot "traitement" n'apparaît que dans le texte de la définition de "bâtiment de pêche" qui désigne "tout navire utilisé, équipé ou conçu pour la prise, le traitement ou le transport du poisson" (article 2).

35. Quant aux pouvoirs conférés au ministre par la Loi sur les pêcheries, ils sont étendus. Le ministre peut "à sa discrétion absolue ... émettre des baux de pêche, des permis pour l'exploitation de pêcheries ou des permis de pêche, ou il peut en autoriser l'émission..." (article 7); il est également habilité à déterminer le nombre de bâtiments de pêche munis d'un chalut différent ou de même nature qui peuvent obtenir le permis (article 51 (1) et (5)).
36. La Loi sur les pêcheries prévoit que le Gouverneur en Conseil peut édicter des règlements concernant la gestion et la surveillance appropriées des pêches côtières et des pêches de l'intérieur, ainsi que concernant plusieurs questions précises comme "l'exploitation des bateaux de pêche" et "la délivrance, la suspension et l'annulation des permis et baux" (article 34 d) et f)). La Loi prévoit aussi des règlements "fixant les conditions auxquelles un permis est délivré (article 51 (6) c)).
37. La Loi sur la protection des pêcheries côtières de 1953 s'applique principalement aux bâtiments de pêche étrangers. En ce qui concerne la relation entre la pêche et la transformation, cette Loi a le même effet que la Loi sur les pêcheries. Elle définit pêcher comme signifiant "pêcher, prendre ou tuer du poisson par quelque moyen que ce soit" (article 2 d)) et bâtiment de pêche comme comprenant "tout navire ou bateau ou tout bâtiment de quelque nature qu'il soit, employé à la pêche ou à la transformation du poisson ou au transport du poisson hors des pêcheries" et tout bâtiment employé "à la prise, à la transformation ou au transport de plantes marines" (article 2 e)). Cette définition du bâtiment de pêche est simplement incorporée dans celle de "bâtiment de pêche étranger" qui signifie "un bâtiment de pêche qui n'est pas un bâtiment de pêche canadien" (article 2 f)).
38. En ce qui concerne le contrôle de l'entrée de bâtiments de pêche étrangers dans les eaux canadiennes, la Loi prévoit que "nul bâtiment de pêche étranger ne doit pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes, à quelque fin que ce soit, sans y être autorisé par a) la présente loi ou les règlements, b) une autre loi du Canada, ou c) un traité." La Loi envisage ensuite l'adoption de règlements par le Gouverneur en Conseil concernant l'émission, la suspension et l'annulation de toute licence ou de tout permis et prescrivant les termes, conditions et formules de ces licences ou permis (article 4 a) et b)).
39. Le seul règlement établi en vertu de la Loi sur la protection des pêcheries côtières avant 1972 qui intéresse la présente affaire est le règlement adopté en juillet 1964 pour permettre aux Etats avec lesquels le Canada avait entamé des négociations en matière de pêche de continuer à pêcher dans sa nouvelle zone de pêche de neuf milles.

40. En résumé, les dispositions canadiennes relatives à la pêche existant en 1972 et applicables à la France par l'Accord sont celles de la Loi sur la protection des pêcheries côtières. Le mot "transformation" apparaît uniquement dans la définition de "bâtiment de pêche" et aucun règlement ne régit la transformation. Mais il est clair que le Ministre chargé de l'administration des lois et règlements jouit d'un pouvoir discrétionnaire très large dans l'application du système de réglementation des pêcheries. Pour ceux qui sont habitués au système de common law, ce pouvoir discrétionnaire n'est pas surprenant, mais il l'est peut-être pour les autres.

*

41. Après l'Accord de 1972, le Canada a adopté pour la première fois une série de règles d'application générale intitulée "Règlement concernant la protection des pêcheries côtières du Canada". Ce Règlement adopté en 1976 et enregistré en décembre 1976 (SCR/76-803) faisait suite à l'annonce par le Canada en juin de la même année de son intention d'adopter des zones de pêche exclusives de 200 milles. Ces zones ont été adoptées et sont entrées en vigueur en janvier 1977.

42. Avant d'adopter son Règlement sur la protection des pêcheries côtières de 1976, le Canada a fait parvenir à la France, le 21 septembre 1976, des Propositions de réglementation dont le Tribunal a reçu copie au cours des plaidoiries. Les Propositions précisait d'abord qu'un bâtiment de pêche étranger devrait obtenir une licence pour être autorisé à pénétrer dans les eaux de pêche canadiennes. Elles contiennent de nombreux détails sur les renseignements à fournir dans la demande de licence. La demande devra donner une description complète du bâtiment, de son matériel et de son équipage. Il est précisé que le Règlement énumérera les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée et, en particulier, pour traiter le poisson en mer. Le texte français des Propositions est ainsi conçu : "Conformément à la Loi, les règlements énuméreront les diverses fins pour lesquelles une licence peut être accordée : par exemple, pêcher du poisson, le traiter, le transborder ..." (Propositions, page 4, non souligné dans le texte). Les Propositions précisent ensuite que "la licence indiquera en détail les activités particulières auxquelles le navire pourra se livrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et le moment et l'endroit où ces activités pourront avoir lieu" (Propositions, page 5).

43. Il est indiqué dans le même document que "les règlements préciseront que le navire doit tenir un registre quotidien de son effort de pêche et de ses prises, des transbordements ou autre traitement des prises, et de l'expédition du poisson pris à bord aux fins de transport ou de traitement" (Propositions, pages 5 et 6, non souligné dans le texte).
44. Le reste des Propositions se rapporte à l'inspection à bord par les autorités canadiennes, aux marques d'identification du navire et à la nécessité d'aviser les autorités 24 heures avant de pénétrer dans les eaux de pêche canadiennes. Enfin les Propositions se terminent en indiquant que "Le Gouvernement du Canada sera heureux de répondre à toute demande de renseignements de la part des gouvernements intéressés concernant ces propositions" Propositions, page 9). Aucune preuve n'a été présentée au Tribunal indiquant que la France ait jamais répondu à cette invitation.

*

45. Afin de déterminer si la France a dûment été avisée du contenu du nouveau Règlement et de décider ensuite si celui-ci a été correctement appliqué à "La Bretagne", il convient de procéder à un examen rapide de ses principales dispositions. L'article 1 du Règlement de 1976 prévoit qu'un bâtiment de pêche étranger peut pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes s'il y a été autorisé en vertu d'une licence ou d'un permis. Les dispositions de cet article précisent que le ministre peut délivrer une licence autorisant un bâtiment de pêche étranger à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes pour quelque onze raisons spécifiques, notamment pour "traiter le poisson en mer" (article 5 a) iii), non souligné dans le texte). Il est également spécifié que des renseignements détaillés doivent être fournis sur le bâtiment étranger lui-même, et notamment sur son nom, la description du bâtiment, de son matériel et de son équipage (article 7 a)). La demande doit contenir un exposé du but recherché et une mention de la période pour laquelle la licence est requise (article 7 e)). Pour ce qui concerne les modalités de la licence, un grand nombre de questions sont énumérées et deux d'entre elles ont particulièrement trait à l'affaire dont le Tribunal est saisi. En premier lieu, il est prévu que "le bâtiment et son équipage ne doivent s'adonner qu'aux activités autorisées en vertu de la licence" (article 11 b)). En second lieu, "lorsque le traitement du poisson est autorisé par la licence, le capitaine du bâtiment doit veiller à faire enregistrer quotidiennement et par écrit les activités de traitement ainsi que les espèces, la quantité et l'état de traitement du poisson ainsi embarqué à bord du bâtiment à cette fin." (article 11 f); non souligné dans le texte). Cette dernière disposition a été abrogée le 26 juin 1985, mais elle était encore en vigueur lorsque la licence de "La Bretagne" a été demandée et délivrée.

46. Il est également indiqué d'ajouter que, le 10 décembre 1976, date à laquelle le nouveau Règlement a été enregistré, des pourparlers ont eu lieu entre des fonctionnaires des deux pays et l'on a abouti à des conclusions sur la manière dont certaines dispositions du Règlement devaient être appliquées aux bâtiments métropolitains et de Saint-Pierre et Miquelon pendant la campagne de pêche de 1977 (Télex des Pêches et Océans canadiens, MINIMAR 250823F, 25 janvier 1977). Quelques jours plus tard, les autorités canadiennes ont adressé un autre télex relatif à certaines difficultés rencontrées par deux bâtiments français et un exemplaire de trois Règlements a été adressé aux autorités françaises à cette date, à savoir : le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, le Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers, et le Règlement provisoire sur l'exemption de licence pour les bâtiments de pêche français dans la division 3 PS (Télex MINIMAR 280823F du 5 janvier 1977). Pour être complet, il convient de mentionner que le Règlement de 1976 a été édicté de nouveau en 1978 avec quelques amendements mineurs, mais toutes les dispositions qui viennent d'être passées en revue sont restées sans changement.
47. Cette analyse du Règlement sur la pêche canadienne, tel qu'il existait en 1984 lorsqu'une demande de licence pour "La Bretagne" a été déposée, permet de tirer trois conclusions. La première, c'est que le Règlement avait trait à la pêche et aux activités connexes autorisées par le droit international général et sur lesquelles le Canada n'avait pas renoncé à exercer son autorité du fait des restrictions acceptées dans l'Accord de 1972. En second lieu, la France a été à la fois avisée et consultée sur le contenu effectif du nouveau Règlement. Bien qu'il ait manqué 11 jours, semble-t-il, pour satisfaire au délai requis de trois mois, la notification adressée le 21 septembre 1976 répondait toutefois substantiellement à l'exigence du préavis. De plus, l'acceptation et l'application par la France du système réglementaire canadien (Sentence, paragraphe 38) constitue une adhésion à ce système. C'est en particulier le cas en ce qui concerne la façon dont le droit "de procéder à des opérations de traitement du poisson en mer" a été accordé dans les licences délivrées à ses bâtiments au fil des ans. En fait les conditions requises pour un estoppel pourraient bien être réunies. En troisième lieu, le traitement du poisson en mer est l'une des activités réglementées et qui doit être autorisée dans la licence.
- *
48. Rien n'a transpiré entre 1976 et 1984 concernant le changement de la situation réglementaire qui vient d'être décrite, sauf pour ce qui est de la Politique anti-filetage des espèces traditionnelles de poisson de fond annoncée par le Ministre des Pêches et des Océans dans un communiqué officiel de ce Ministère en date du 30 novembre 1979 (NR-HQ-79-055E, figurant à l'annexe 20, Mémoire canadien). Dans ce document, intitulé "Politique de délivrance de permis aux chalutiers congélateurs", le Ministre déclare que "Etant donné qu'il y a déjà

en dossier un certain nombre de demandes de permis pour des chalutiers congélateurs et des chalutiers-usines congélateurs dans l'Atlantique, j'ai jugé important d'annoncer les critères de délivrance des permis à ce genre de bateaux" (Communiqué, p. 1). Le Ministre a expliqué que son ministère tenait à "établir un système qui soit à la fois juste et progressif, sans pour autant nuire à l'équilibre économique de l'industrie" (Communiqué, p. 1). La nouvelle politique expose ensuite les conditions nécessaires pour obtenir des permis en vue de pêcher des espèces non traditionnelles (merlu argenté, maquereau, grenadier, argentine) et les espèces de poissons de fond traditionnelles. Ces dernières ne sont pas expressément spécifiées dans la Politique, mais sont généralement censées être la morue et les espèces analogues.

49. En ce qui concerne les espèces traditionnelles de poissons de fond, la Politique prévoit que des permis seront accordés aux chalutiers congélateurs pour le remplacement de bateaux qui pêchent actuellement le poisson de fond en vertu d'un permis. Des restrictions au remplacement des chalutiers congélateurs sont également imposées. Ces chalutiers ne doivent pas dépasser 125 pour cent de la longueur du bâtiment à remplacer, à concurrence de 200 pieds (66,50 m). Si deux ou plusieurs chalutiers congélateurs sont remplacés par un seul, ce dernier ne doit pas dépasser 80 pour cent de la longueur moyenne des précédents, à concurrence de 200 pieds (66,50 m). La Politique conclut en spécifiant que "les bateaux seraient autorisés à utiliser l'équipement de filetage nécessaire pour traiter les espèces non conventionnelles (merlu argenté, maquereau, grenadier, argentine) mais ne seraient pas autorisés à fileter des espèces conventionnelles de poissons de fond" (Communiqué, p. 2, non souligné dans le texte).
50. On notera que la nouvelle Politique s'applique aux "pêcheries atlantiques" en général et les bâtiments étrangers ne sont mentionnés qu'en relation avec les espèces non traditionnelles qui sont capturées au large par les bâtiments capables de congeler en mer. Ainsi qu'il appert du Mémoire du Canada, cette Politique faisait partie de la méthode de gestion du Canada visant à protéger les espèces de poissons de fond traditionnelles tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du golfe, particulièrement dans cette dernière partie (Mémoire du Canada, paragraphes 93 à 113). Les seuls chalutiers qui filètent ces espèces dans le golfe étaient originaires de la France métropolitaine et devaient être retirés en 1986. Ce désir de contrôler la capacité de pêche des chalutiers de haute mer a également inspiré la décision du Canada de 1981 de refuser une licence à la Société National Sea Products Limited en vue d'opérer en tant que chalutier-usine congélateur. Une telle licence

a été délivrée à cette société en 1985, mais uniquement sur une base expérimentale de cinq ans et sous réserve de nombreuses conditions, dont l'une était de ne pas pêcher dans le golfe ou dans la baie de Fundy (Mémoire du Canada, annexe 21, Communiqué NR-HQ-85-77 E, 8 novembre 1985, p. 3). Telle était la situation lorsqu'une demande de licence a été déposée en 1984 en faveur de "La Bretagne" en vue d'autoriser ce bâtiment à pêcher tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du golfe.

*
* *
*

51. En novembre 1984, le Directeur des Affaires maritimes de Saint-Pierre et Miquelon a adressé une demande au Directeur général régional des Pêcheries de St. John, Terre-Neuve, visant à délivrer un permis au chalutier-usine congélateur "La Bretagne". Cette demande avait été établie au moyen du formulaire-prévu à cette fin par le Gouvernement canadien et décrit le bâtiment comme un "chalut de fond et pélagique". Elle spécifie également que la longueur du bateau est de 49,95 mètres.
52. La partie V du formulaire intitulée "Machines et matériel de traitement" comporte une note explicative de bas de page, en petits caractères, de la teneur suivante : "le matériel de transformation tel que les machines à étêter, à éviscérer, à dépouiller et à fileter, les machines et le matériel de cuisson, de mise en boîte et en tubes, de congélation, d'emballage, de réduction (farine et huile)" (non souligné dans le texte). Cette partie V comprend trois colonnes fournissant des renseignements sur : le type de machines et matériel de traitement; le nombre d'unités; et les particularités et capacités quotidiennes. Les deux premières colonnes sont complètes, mais la troisième colonne est vide.
53. La partie VI du formulaire de demande intitulée "Programme de pêche" comporte cinq colonnes à compléter sous les rubriques suivantes : espèces, zones de pêche contrôlées, dates approximatives, estimation des prises, et produits fabriqués à bord. Les deux dernières colonnes comportent la note de bas de page suivante en petits caractères : "Inscrire sous cette rubrique les types de produits traités à bord du bateau par espèces, par ex. : poisson éviscéré, étêté ou non, fileté, salé, congelé, en conserves, réduit en farine et en huile. En cas de transbordement de poisson à partir d'autres bâtiments, mentionner les noms de ces derniers". Les trois premières colonnes sont remplies, mais les deux dernières laissées en blanc. Sur les dix-sept zones de pêche contrôlées figurant dans la colonne 2, trois se trouvent dans le golfe (4 RS - cabillaud, 4 RST - sébaste, 4 RS - plie grise) et une autre est située partiellement dans le golfe (4 VN - cabillaud).

54. Sur la base de cette demande, une licence a été délivrée à "La Bretagne" le 4 janvier 1985. Cette licence, n° 1-03-009, spécifie qu'elle est délivrée conformément à la Loi sur la protection des pêcheries côtières et aux règlements y afférents. Elle contient en outre la mention ci-après : "Le bâtiment ci-décrit est muni d'une licence l'autorisant à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes et à pratiquer les activités énoncées dans les dispositions ci-jointes. Ces dispositions font partie intégrante de la présente licence". La licence stipule qu'elle est délivrée en vertu de l'autorité du Ministre des pêches et des océans et est revêtue d'une signature. Suivent 8 pages contenant les dispositions de la licence, dont chacune est signée par le fonctionnaire qui l'a délivrée à St. John, Terre-Neuve.
55. Sous la rubrique "Activités autorisées", le bâtiment est autorisé à pénétrer dans la zone de pêche 4 (à l'extérieur du golfe) et "a) à pratiquer la pêche commerciale décrite dans cette licence, b) à se livrer à des opérations de traitement du poisson et au transport et au transbordement de poisson, d'agrs ou de fournitures pendant la(les) période(s) au cours de laquelle(desquelles) le bâtiment est autorisé à pêcher" (non souligné dans le texte). Sous la rubrique "Pêche sélective" la licence prévoit ensuite l'autorisation de pêcher le cabillaud dans la division 3Ps de la zone 4. Sous la rubrique suivante intitulée "Notes explicatives", apparaît une description de certains secteurs de la zone 4 où la pêche ou des activités auxiliaires sont déclarées interdites. Il en résulte que les activités autorisées doivent prendre place dans les limites de la division 3Ps de la zone 4, exclusivement hors du golfe.
56. A la suite de la délivrance de la licence susvisée à "La Bretagne", les autorités françaises se sont informées des raisons pour lesquelles le bâtiment n'était pas autorisé à pêcher dans le golfe ainsi qu'il l'avait demandé, à la suite de quoi le Canada a décidé d'édicter un modificatif n° 1 à la licence accordée à "La Bretagne" le 24 janvier 1985. Ce modificatif autorise "La Bretagne" à pêcher dans un certain nombre de divisions situées hors du golfe, ainsi que dans la division 4 RS à l'intérieur du golfe, et dans la division VN, dont une partie se trouve également à l'intérieur du golfe. Le modificatif comporte une note, figurant à la troisième et dernière page, de la teneur suivante : "Conformément à l'interdiction canadienne actuelle faite aux bâtiments canadiens de fileter des espèces traditionnelles de poissons de fond en mer, "La Bretagne" est autorisée à traiter les espèces de poissons de fond dans le golfe du Saint-Laurent exclusivement sous la forme étêtée et éviscérée". C'est cette condition attachée à la licence de "La Bretagne", contestée par la France comme étant contraire à l'Accord de 1972, qui constitue le sujet du présent différend.

57. Afin de faire une comparaison entre les termes de la licence délivrée à "La Bretagne" et ceux d'une licence délivrée à un chalutier-usine congélateur immatriculé en France métropolitaine et autorisé à fileter dans le golfe du Saint-Laurent, le Tribunal avait demandé aux Parties de lui fournir un modèle de licence délivré à un tel bâtiment métropolitain avant le 15 mai 1986. Les deux Parties s'étant conformées à la requête, le Tribunal a été en mesure de déterminer que l'autorisation de fileter à bord s'inscrit dans l'autorisation élargie "de pratiquer des opérations de traitement du poisson" (non souligné dans le texte). Cette autorisation est libellée précisément dans les mêmes termes qui apparaissent dans la licence de "La Bretagne" lorsqu'elle a été délivrée pour la première fois en vue de l'exercice d'activités de pêche dans le golfe. En d'autres termes, aucune autorisation expresse de filetage n'est incluse dans la licence mais, lorsque la demande est faite en faveur d'un chalutier-usine congélateur et qu'elle comporte la mention d'un matériel de filetage, en réponse à la question concernant les "machines et l'équipement de traitement", il est présumé que l'équipement de filetage sera utilisé.
58. Cela étant dit, je suis d'accord avec les autres membres du Tribunal pour estimer que le fait de spécifier, par la simple insertion d'une note de bas de page, en petits caractères, dans un formulaire de demande de licence, que le traitement inclut le filetage, n'est pas le meilleur moyen d'informer les bâtiments étrangers qui utilisent ce formulaire. Ce manque de clarté et de netteté ne porte absolument pas atteinte au pouvoir du Canada de réglementer le traitement, y compris le filetage, ainsi qu'il a été démontré plus haut, mais témoigne effectivement d'un certain laxisme dans l'exercice de ce pouvoir par le ministère intéressé. Le meilleur moyen de remédier à une telle situation est évidemment d'inclure une définition du traitement dans le Règlement lui-même, et c'est ce qui fut fait en juin 1985. Nous reviendrons plus tard sur cette définition en examinant l'applicabilité des règlements aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon en général pour ce qui concerne le filetage.
59. La question qui se pose maintenant en relation avec "La Bretagne" est de savoir si la condition spéciale interdisant le filetage attachée à sa licence était valide. Il me semble que sa validité à l'égard de la France doit être subordonnée à trois conditions. La première est que le Canada possède le pouvoir réglementaire de contrôler le traitement, et notamment le filetage, en dépit des limitations découlant de l'Accord de 1972. L'existence d'un tel pouvoir a déjà été démontrée. La seconde est que l'affaire ait trait à l'une des activités que le ministre est habilité, en vertu du Règlement, à autoriser en délivrant la licence. Le Règlement sur la protection des pêcheries côtières, analysé plus haut, habilite expressément le ministre à délivrer une licence autorisant à traiter du poisson en mer (article 5 a) iii)). La troisième condition est que son application ne constitue pas un déni du droit de pêche accordé à la France par l'Accord. Que l'on admette ou non

les prétendus avantages du filetage en mer, l'interdiction de procéder à ce filetage n'empêche pas l'exercice du droit de pêcher ni ne constitue, dans le cas qui nous occupe, une contrainte déraisonnable. En fait, il a été montré que le motif qui a dicté l'interdiction du filetage était d'assurer que les ressources dont il est question ne soient pas menacées par une sur-exploitation, compte tenu également des besoins économiques des collectivités de pêche côtières. De telles mesures entrent entièrement dans le pouvoir de gestion et de réglementation du Canada.

*

60. Pour en finir avec le Règlement sur les pêcheries canadiennes en ce qui concerne "La Bretagne", il faut se demander s'il a été appliqué "sans discrimination de fait ou de droit", conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Accord de 1972. Plus précisément, la question qui se pose est de savoir si la même interdiction de fileter a été appliquée aux chalutiers-usines congélateurs canadiens. Le ministre tient des pouvoirs similaires de la Loi sur les pêcheries et du Règlement y afférent, applicables aux bâtiments de pêche canadiens, en vue de délivrer une licence pour l'exercice de certaines activités spécifiques, et peut l'assortir précisément de la même condition. Néanmoins, rien n'atteste qu'un chalutier-usine congélateur canadien ait jamais demandé une licence pour pêcher dans le golfe du Saint-Laurent, de sorte que l'article n'a jamais dû être intégralement appliqué. D'un autre côté, il n'existe pas non plus de preuve que le Canada ait jamais eu l'intention d'exercer une discrimination à l'égard de "La Bretagne". Au contraire, cette dernière a obtenu une licence pour fileter hors du golfe avant même qu'une telle licence ne fût délivrée à une société canadienne.

*

* *

61. Le seul point restant à examiner concerne le deuxième aspect du mandat du Tribunal, à savoir si le Règlement canadien actuel, tel que modifié en 1985 depuis le différend soulevé à propos de "La Bretagne", autorise le Canada à interdire aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon en général de fileter en mer. Le modificatif de 1985 qui nous intéresse en l'occurrence est la nouvelle définition du traitement. Le traitement est défini comme comprenant "le nettoyage, le filetage, la mise en tubes, la mise en glace, l'emballage, la mise en conserve, la congélation, le fumage, le salage, la cuisson, le saumurage, le séchage et toute autre façon de préparer le poisson pour sa mise en marché". (P.C. 1985-1833, aujourd'hui partie de l'art. 2 du Règlement sur la protection des pêcheries côtières (R.C. 1978C.413)). Cette définition est à la fois inclusive et extensive. Il est difficile d'imaginer une définition plus large.

62. Cette définition est si large que, théoriquement, le Canada pourrait aujourd'hui prétendre réglementer le traitement au point de nier le droit de pêcher effectivement, attendu que tout poisson doit être soumis à une forme quelconque de traitement peu après avoir été capturé. L'application à la lettre de cette partie du Règlement serait invalide à l'égard de la France, de même qu'à l'égard de tout autre pays auquel le Canada a accordé un droit de pêche. Néanmoins, une interdiction de fileter attachée à une licence accordée à d'autres chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon serait valide pour les mêmes raisons qui ont été avancées plus haut lors de l'examen de la licence de "La Bretagne", ainsi que par l'application de la clause du pied d'égalité prévue à l'article 4 b) de l'Accord de 1972, qui sera examinée plus loin.
63. Ainsi qu'il a été souligné à juste titre dans l'Affaire des Pêcheries de l'Atlantique Nord de 1910, le droit d'édicter des règlements est toujours limité par le concept de modération. Ces règlements doivent être édictés bona fide et ne doivent pas être en violation du traité (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales internationales, vol. XI, p. 189). Ce principe est aussi vrai aujourd'hui qu'il l'était hier. La Cour poursuit en disant que "les règlements qui sont (1) appropriés ou nécessaires pour la protection et la préservation de ces lieux de pêche, ou (2) souhaitables ou nécessaires pour des motifs d'ordre ou de morale publics sans interférer inutilement avec la pêche elle-même ... ne sont pas incompatibles avec l'obligation d'exécuter le Traité de bonne foi, et sont par conséquent raisonnables et ne sont pas édictés en violation du Traité" (p. 189). Tout en se ralliant entièrement à ce raisonnement tel qu'il était énoncé en 1910, il convient de tenir compte de l'évolution qui s'est produite dans le pouvoir réglementaire de l'Etat côtier avant de l'appliquer aujourd'hui. S'il est vrai que la première justification (protection des lieux de pêche) d'une réglementation raisonnable a conservé toute son importance, la seconde (caractère souhaitable ou nécessaire pour des motifs d'ordre ou de morale publics sans interférer avec la pêche elle-même) a considérablement évolué. Le droit international autorise aujourd'hui l'Etat côtier, pour l'adoption de ses règlements, à tenir compte des besoins économiques de ses collectivités de pêche côtières et de ses intérêts économiques en général. La Convention de 1982 va jusqu'à imposer l'obligation aux pêcheurs étrangers de se conformer non seulement aux mesures de conservation de l'Etat côtier, mais aussi "aux autres modalités et conditions fixées dans les lois et règlements de l'Etat côtier" (art. 62, paragraphe 4; non souligné dans le texte). Naturellement, lorsqu'il existe un accord de pêche tel que celui-ci, les règlements ne doivent pas interférer avec l'octroi du droit de pêcher de façon à rendre l'exercice de ce droit impossible, voire déraisonnablement difficile.

64. Un autre point concernant les paramètres du pouvoir réglementaire de l'Etat côtier, examiné dans l'Affaire des pêcheries de 1910, présente une pertinence considérable pour ce différend étant donné qu'il concerne le traitement. Les Etats-Unis ont soutenu qu'étant donné que le Traité leur accordait "la liberté de pêcher", ainsi que "la liberté permanente de sécher et traiter du poisson" dans certaines parties non habitées de la côte de Terre-Neuve, leurs pêcheurs n'étaient pas soumis aux règlements locaux de ce dernier point de vue. En rejetant cet argument, le Tribunal a déclaré : "la liberté de sécher et traiter est, conformément aux termes du Traité, provisoire et non permanente, et est néanmoins, en ce qui concerne l'assujettissement aux règlements, identique par nature à la liberté de pêcher et ne se distingue jamais de cette liberté" (p. 181, non souligné dans le texte). Selon l'opinion de ce tribunal de cinq membres, le traitement était déjà soumis au pouvoir réglementaire de l'Etat côtier au même titre que la liberté de pêcher elle-même. En d'autres termes, le traitement était déjà considéré en 1910 comme accessoire à l'activité de pêche. Paradoxalement, le présent Tribunal a estimé que le "sens commun" des règlements de pêche ne permet plus le contrôle du traitement (Sentence, paragraphe 37).
65. Pour les raisons déjà avancées, il reste simplement à conclure que le Règlement canadien sur la protection des pêcheries appliqué à "La Bretagne" en 1985 était valide en droit international, malgré les limitations au pouvoir réglementaire du Canada contenues dans l'Accord de 1972, et qu'il a été appliqué sans discrimination de fait ni de droit conformément aux dispositions de l'article 6 de l'Accord. Il va de soi que la même conclusion s'applique en général aux chalutiers visés à l'article 4 b) dudit Accord. Un motif supplémentaire de l'interdiction de filetage dont est assortie la licence délivrée à "La Bretagne" figure également dans l'article 4 b), qui va maintenant être examiné.

III. LA CLAUSE DU "PIED D'EGALITE" AU SENS DE L'ARTICLE 4 b)
DE L'ACCORD DE 1972

66. La clause du "pied d'égalité" énoncée à l'article 4 b), cité au début de l'exposé de la présente opinion, a posé un problème d'interprétation quant à sa signification et à son champ d'application. Cet article prévoit qu'un maximum de dix chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon, d'une longueur maximale de 50 mètres, "peuvent continuer à pêcher ... dans la zone de pêche canadienne à l'intérieur du golfe du Saint-Laurent, sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens".

Indépendamment des limitations concernant le nombre et la longueur des chalutiers, la clause du pied d'égalité constitue la seule caractéristique relative à la nature du droit de pêcher conféré par l'Accord. C'était la clause invoquée par le Canada comme partie du fondement juridique permettant d'interdire à "La Bretagne" de fileter dans le golfe du Saint-Laurent. C'est ce qui explique bien évidemment qu'une part considérable des plaidoiries écrites et orales des deux Parties ait été consacrée à l'interprétation de cette expression.

67. Pour déterminer si la clause du pied d'égalité peut être invoquée comme fondement de l'interdiction du filetage, il sera nécessaire de rechercher l'intention des Parties et de déterminer la signification et le champ d'application de cette expression en droit international. C'est ce à quoi nous nous emploierons en suivant la règle générale d'interprétation qui consiste à donner à l'expression son sens ordinaire dans son contexte et, s'il en est besoin, en recourant aux travaux préparatoires du Traité et aux circonstances de sa conclusion.

*

68. La France a soutenu que le "pied d'égalité" constituait une clause d'accès par laquelle les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon recevaient le droit de pêcher concurremment dans le golfe du Saint-Laurent; cette clause équivalait à une disposition anti-monopole.

L'argument de la France était essentiellement fondé sur son interprétation d'une clause de "pied d'égalité" similaire dans la Convention de Londres de 1904 conclue entre elle-même et le Royaume-Uni, par laquelle les ressortissants français conservaient le droit de pêcher en même temps que les sujets britanniques le long d'une partie de la côte de Terre-Neuve (Contre-mémoire de la France, p. 38, et Procès-verbal n° 3 des plaidoiries orales, p. 42).

69. De son côté, le Canada s'est appuyé sur la Convention de 1904 pour son interprétation de la clause du "pied d'égalité", soutenant que cette clause obligeait les Parties à l'égalité de traitement et à la non-discrimination en ce qui concerne les conditions d'exploitation des pêcheries (Mémoire du Canada, paragraphes 73 et 75). Dans la pratique, cela signifiait que, sauf pour ce qui concerne l'attribution de quotas, les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon devaient être traités exactement de la même façon que le Canada traitait ses propres chalutiers. Le Canada a soutenu que cette interprétation justifiait le fait d'imposer à "La Bretagne" l'interdiction de fileter qu'il appliquait à ses propres chalutiers.

*

70. Les définitions du dictionnaire fournissent un bon point de départ pour rechercher le sens de l'expression "pied d'égalité". Le Dictionnaire français de la terminologie du droit international définit le terme "égalité" comme "l'absence de toute discrimination ou traitement différentiel au détriment de celui qui en bénéficie et de tout traitement préférentiel au profit d'autrui dans les matières auxquelles cette notion est applicable" (Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1959, p. 248). L'une des définitions du mot "footing" données par l'Oxford Dictionary est "la position ou le statut dû ou assigné à une personne, etc. en matière d'estimation ou de traitement. On the same, on one or a footing (with) = sur un pied d'égalité" (Vol. IV, 1978, p. 406). Ces définitions sont utiles pour préciser que le "pied d'égalité" se rapporte au traitement, mais non pour révéler une différence fondamentale entre cette expression et la non-discrimination.
71. Pour ce qui concerne la pratique des Etats, le Tribunal a considéré un certain nombre d'exemples de traités où l'expression "pied d'égalité" est utilisée, et ces traités montrent que la signification de ce terme varie d'un traité à l'autre. Selon les circonstances, l'expression peut ou non comporter la notion de traitement national. Par exemple, si l'on se réfère à la Convention pour l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, l'expression "sur un pied d'égalité" avec les hommes a été utilisée simplement dans le sens de non-discrimination. Néanmoins, dans la Charte sociale européenne de 1961, le terme "pied d'égalité" implique le traitement national. La Charte prévoit que "les ressortissants de l'une des Parties contractantes ont le droit d'exercer sur le territoire d'une autre Partie toute activité lucrative sur un pied d'égalité avec les nationaux de cette dernière" (Partie I, paragraphe 18). Bien que le terme "pied d'égalité" figurant dans les traités examinés implique normalement une égalité juridique entre les sujets ou les objets qui sont comparés, cette égalité peut ou non se référer au traitement national.
- *
72. Pour déterminer ce que les Parties avaient dans l'esprit en utilisant cette expression, il convient de se référer aux procès-verbaux, établis par le Canada, des pourparlers et négociations qui ont conduit à la conclusion de l'Accord. Ces procès-verbaux montrent que les négociateurs ont pris pour point de départ la Convention de 1904, ce qui était parfaitement normal puisqu'il s'agissait du traité à remplacer.

En 1964, en examinant l'éventualité que les règlements des pêcheries canadiennes s'écartent des normes ICNAF, M. Cadieux a fait observer que le texte de la Convention de 1904 a eu pour effet de voir la France conserver pour ses ressortissants le droit de pêcher sur un pied d'égalité avec les ressortissants britanniques. Il a ajouté que "cette disposition agissait dans les deux sens et impliquait la notion de non-discrimination, qui a pu être inscrite dans l'Accord". Et "M. Leduc est tombé d'accord" (Mémoire du Canada, Annexe 41, p. 9).

73. Au cours des négociations de 1971, qui ont conduit à l'Accord, les deux chefs de délégation ont fait des commentaires sur la clause du "pied d'égalité". M. Girard a déclaré que "la Partie française comprenait que les chalutiers et doris de Saint-Pierre et Miquelon bénéficieraient, aux termes d'un accord réciproque, d'une égalité de traitement - tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du golfe" (Mémoire du Canada, Annexe 43, p. 6). M. Beesley, pour sa part, a déclaré qu'il ne prévoyait aucune difficulté "du fait que les pêcheurs de Saint-Pierre et Miquelon pêchent sur un pied d'égalité - sur une base réciproque". (Mémoire du Canada, Annexe 43, p. 8).
74. Il ressortirait donc des procès-verbaux des négociations que, dans l'esprit des négociateurs, deux éléments aient été mis en relief dans leur interprétation de l'expression "pied d'égalité", à savoir : réciprocité et égalité de traitement. Néanmoins, ces indications doivent être vérifiées dans le contexte de l'article II de la Convention de 1904, qu'ils ont manifestement pris pour base de leur rédaction des articles 4 b) et 6.

*

75. Les dispositions de l'article II de la Convention de Londres de 1904 prévoyaient que "la France conserve pour ses ressortissants, sur le pied d'égalité avec les sujets Britanniques, le droit de pêcher dans les eaux territoriales" le long de la côte de Terre-Neuve dite "French shore" (paragraphe 1), ainsi que le droit supplémentaire pour les Français de pêcher la boëtte et de se procurer des approvisionnements" dans les mêmes conditions que les habitants de Terre-Neuve, en restant soumis aux Règlements locaux en vigueur" (paragraphe 2; non souligné dans le texte). Le même article prévoyait plus loin que "les Anglais et les Français seront soumis, sur le pied d'égalité, aux Lois et Règlements actuellement en vigueur ou qui seraient édictés dans la suite" (paragraphe 4; non souligné dans le texte). Le même paragraphe prévoyait "qu'il sera donné connaissance au Gouvernement de la République française des Lois et Règlements nouveaux trois mois avant l'époque où ceux-ci devront être appliqués".

76. La France a fait valoir qu'il fallait interpréter l'expression "le pied d'égalité avec les ressortissants britanniques" comme signifiant "en commun avec les sujets britanniques". La raison avancée était que, à la date de la négociation de la Convention de 1904, les Britanniques avaient donné à la France le choix entre ces deux expressions et que, selon la France, le terme "en commun" signifie simplement "accès commun à la pêche". Il se trouve que l'expression "en commun avec les sujets de Sa Majesté britannique" apparaît dans un traité de pêche précédent, la Convention de Londres de 1918 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, et qu'elle a été interprétée dans l'Affaire sur les pêcheries de la côte atlantique nord de 1910. Dans cette affaire, le tribunal de cinq membres avait rejeté l'interprétation américaine selon laquelle la liberté de prendre du poisson en commun avec les sujets britanniques donnait le droit aux bâtiments américains de pêcher concurremment. Parmi les nombreux motifs donnés par le Tribunal, deux indiquent que "les habitants des Etats-Unis ont été admis à une pêche réglementée" et que "le Traité ne confère pas un droit de pêche commun, mais la liberté de pêcher en commun" (Nations Unies, Recueil des sentences arbitrales internationales, vol. XI, pp. 183 et 186). Le reste de cette décision, dans la mesure où il a trait à l'interprétation du pied d'égalité, confirme le point de vue selon lequel l'intention des Parties, dans la Convention de 1904, était d'établir une règle de l'égalité de traitement entre les ressortissants des deux pays dans l'exercice de leur droit de pêche.
77. Touchant le sens du paragraphe 4 de la même Convention de 1904, qui prévoit que les ressortissants britanniques et français "seront soumis sur le pied d'égalité" aux lois et règlements britanniques, les Parties au présent différend semblent s'accorder à penser que l'expression "soumis sur le pied d'égalité", qui figure dans cette Convention, équivaut à l'expression "sans discrimination de fait ou de droit" figurant dans l'Accord de 1972.
- *
78. Dans ce contexte historique de l'utilisation dans le traité de l'expression "pied d'égalité", la question à laquelle il convient de répondre est la suivante : quelle était censée être sa signification dans l'Accord de 1972 ? La conclusion inéluctable de l'analyse qui précède semblerait être que l'intention était d'instaurer une égalité de traitement entre les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon et les chalutiers canadiens en ce qui concerne l'exercice de leur droit de pêche. Attendu que cette notion est sous-tendue par un élément de réciprocité, toutes les conditions relatives à l'utilisation de ces chalutiers doivent être les mêmes. Bien que dans ce cas des lois et règlements spéciaux soient applicables à la France de même qu'aux autres Etats étrangers pratiquant la pêche, les lois et règlements applicables aux pêcheurs canadiens doivent veiller à ce que les chalutiers des deux pays soient traités de la même façon. Plus précisément,

les chalutiers saint-pierrais doivent bénéficier exactement du même traitement que les chalutiers canadiens. Réciproquement, si le Canada impose une obligation à ses propres chalutiers, telle que l'interdiction de fileter dans le golfe, cette obligation doit être respectée par les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon. Les chalutiers canadiens constituent le point de référence pour l'application de l'égalité de traitement.

79. Il devrait être entendu que l'élément de réciprocité qui fait partie de la clause du pied d'égalité dans l'Accord de 1972 conférerait une protection mutuelle tant au Canada qu'à la France. Pour ce qui est de la France, elle était protégée contre tout règlement de pêche canadien qui eût tenté d'interdire une activité de pêche telle que le filetage aux seuls chalutiers saint-pierrais. Une telle interdiction serait contraire à l'élément de non-discrimination contenu dans la clause du "pied d'égalité" de l'article 4 b), ainsi qu'aux dispositions de l'article 6, qui interdit la discrimination dans l'application du règlement de pêche canadien. De plus, la clause du "pied d'égalité" ayant un champ d'application plus large, le Canada ne pourrait pas appliquer aux chalutiers français de Saint-Pierre et Miquelon des règlements ne concernant pas la pêche tels que les règlements sur la prévention de la pollution applicables aux bâtiments étrangers en général. Cela ne serait pas interdit par l'article 6, qui n'a trait qu'aux règlements de pêche, mais ce le serait aux termes de l'article 4 b), à moins que les règlements ne s'appliquent également aux chalutiers canadiens.
80. En ce qui concerne les avantages qu'en retirerait le Canada, la clause du "pied d'égalité" confère une protection contre une sur-exploitation éventuelle des pêcheries du golfe par les chalutiers saint-pierrais, ainsi que contre toute exploitation qui ne tiendrait pas suffisamment compte des intérêts économiques du Canada en général, et de ceux des collectivités de pêche côtières en particulier. Touchant ce dernier aspect, si le Canada devait permettre aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon de fileter dans le golfe, il devrait accorder une permission similaire à ses propres chalutiers afin de ne pas opérer de discrimination à leur égard, et l'effet cumulatif sur les pêcheries et les petites installations de traitement implantées autour du golfe pourrait être désastreux.
81. Il ressort de cette analyse que, même en partant de l'hypothèse que l'argument de la France selon lequel le filetage n'est pas suffisamment lié à la pêche pour être contrôlé par un règlement de pêche canadien aux termes de l'article 6, la clause du pied d'égalité de l'article 4 b) a pour effet de rendre l'interdiction du filetage applicable aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon du moment qu'une telle interdiction s'applique aux chalutiers canadiens. Si ceux-ci sont frappés de l'interdiction de fileter, il en va de même pour les chalutiers saint-pierrais.

82. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, il ne m'est pas possible de partager l'opinion du Tribunal selon laquelle la clause du "pied d'égalité" n'emporte pas une égalité de traitement entre les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon et les chalutiers canadiens, en ce sens que le traitement applicable aux chalutiers canadiens doit également s'appliquer aux chalutiers saint-pierrais (Sentence, paragraphe 34). Il me semble que la position adoptée par le Tribunal pourrait permettre d'accorder un traitement préférentiel aux chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon dans certaines circonstances. Cela serait contraire à la nature même de "l'arrangement de voisinage" ancré dans l'article 4 de l'Accord.

IV. L'ARRANGEMENT DE VOISINAGE AU SENS DE L'ARTICLE 4 b)

83. Ma divergence d'opinion avec les autres membres du Tribunal touchant l'article 4 b) en tant qu'"arrangement de voisinage" porte sur l'objet particulier de cet arrangement et l'intention des Parties concernant les modalités d'exploitation des pêcheries du golfe du Saint-Laurent et l'identité des bénéficiaires. J'ai conscience que les autres membres du Tribunal ont fait des efforts considérables pour apaiser mes craintes sur ce point et mon opinion dissidente ne devrait pas être interprétée comme un manque d'appréciation de ma part de ces efforts. Ces craintes ont été atténuées mais, malheureusement, une différence importante d'opinion demeure.
- *
84. S'agissant de déterminer le but et la nature de l'arrangement, il convient de rappeler que l'expression "arrangement de voisinage" figure au complet dans un préambule spécial à l'article 4 de la teneur suivante : "En raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon et à titre d'arrangement de voisinage". Le paragraphe a) de cet article traite des embarcations de pêche côtière françaises immatriculées à Saint-Pierre et Miquelon, qui ne sont pas en cause ici, et le paragraphe b) prévoit que les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon peuvent continuer à pêcher dans le golfe sur un pied d'égalité avec les chalutiers canadiens. De sorte que l'article 4 dans son ensemble ne traite que des bâtiments de Saint-Pierre et Miquelon.
85. Les Parties ont exposé des points de vue différents quant à la nature et à l'objet de cette disposition. Le Canada a soutenu que l'article 4 b) avait un objet particulier propre, qui était d'assurer un avantage à Saint-Pierre et Miquelon, et qu'il constituait une disposition exceptionnelle susceptible d'une interprétation restrictive (Mémoire du Canada, paragraphes 85 à 88, et Procès-verbal des plaidoiries orales n° 4, 5 juin 1986, pp. 24/30). La France a fait valoir que l'ensemble de l'Accord n'avait qu'un seul but et un seul objet,

et que les seuls bénéficiaires visés par cette disposition étaient les bâtiments français immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon (Procès-verbal des plaidoiries orales n° 3, 5 juin 1986, p. 33). Toutefois, la France a déclaré dans son Mémoire que l'article 4 contenait un régime particulier en faveur de Saint-Pierre et Miquelon (Mémoire de la France, p. 56).

86. En fait, il y a place pour différentes interprétations touchant le sens de l'expression "arrangement de voisinage" en droit international, attendu que ce concept n'est pas encore bien défini. S'il est vrai qu'un certain nombre de traités ont été qualifiés de "traités de voisinage" ou "de bon voisinage", ils ne permettent pas de conclure que l'expression, utilisée sous une forme ou sous une autre, représente un concept juridique. Il est probablement plus exact de parler de l'existence d'une politique de bon voisinage plutôt que d'un principe de bon voisinage.
87. Dans les circonstances présentes, on en est réduit à appliquer la règle d'interprétation ordinaire et à considérer cette disposition dans le contexte de l'Accord pris dans son ensemble, dont elle fait bien entendu partie intégrante. Néanmoins, bien qu'elle fasse partie de l'accord plus vaste dont l'objectif général était d'adapter à la situation actuelle les relations réciproques des Parties en matière de pêche (Préambule), cette disposition particulière a été adoptée "en raison de la situation particulière de Saint-Pierre et Miquelon", et les Parties ont certainement eu une idée particulière en tête.
88. La première question qui se pose est de savoir ce qu'on entendait par "situation particulière". S'agit-il d'une situation historique, géographique ou économique "particulière" ? Il semblerait que, d'après l'ensemble des plaidoiries, les trois aspects aient été envisagés à la fois. Historiquement, la France a insisté énormément dans ses plaidoiries, notamment dans ses écritures, sur sa présence historique sur la côte atlantique du Canada, et il va de soi que c'est un fait qui crée une situation particulière. Géographiquement, , il apparaît que c'est cet aspect que la France avait essentiellement à l'esprit dans l'Avant-projet d'Accord qu'elle a présenté lors des pourparlers de Paris de juillet 1964. Dans ce document, nous trouvons l'expression "situation géographique" au lieu de "situation particulière" (Annexe 44, Mémoire du Canada, p. 2, par. 6). C'est également là un fait, bien que les Iles soient situées au seuil de Terre-Neuve. Economiquement, les Iles pourraient également être considérées comme constituant une situation particulière et, en fait, M. Leurquin, Préfet de Saint-Pierre et Miquelon, a fait un exposé exhaustif devant le Tribunal pour démontrer l'étendue de la dépendance des Iles à l'égard de la pêche.

89. La question suivante est de savoir si ces caractéristiques particulières résultent d'un régime juridique spécial incorporé dans l'article 4 b). Pour résumer les principales composantes de l'Accord de 1972, la France a conclu dans son Mémoire que l'un des éléments de l'engagement contenu dans l'Accord était "la garantie d'un régime particulier en faveur de Saint-Pierre et Miquelon" (Mémoire de la France, p. 56). Sur ce point, les Parties ont semblé être d'accord. En réalité, il semblerait que la description de la France est tout à fait exacte, en ce sens que l'article 4 b) est particulier à deux égards : tout d'abord, il comporte un régime particulier ou spécial pour les chalutiers de Saint-Pierre et Miquelon par opposition aux chalutiers de la France métropolitaine, qui sont traités séparément dans un autre article, et en second lieu, le régime devrait être en faveur de Saint-Pierre et Miquelon, cette fois encore considéré distinctement de la France métropolitaine.
90. Les Iles font bien entendu partie de la France et, en droit international, l'Etat français est le seul détenteur des droits du traité. Il est également vrai que la France possède la juridiction exclusive en ce qui concerne le pouvoir de décider des conditions d'immatriculation des bâtiments français dans un port déterminé. C'est la position prise par le Tribunal sur ces deux points, et elle est rigoureusement correcte. Néanmoins, il faut reconnaître que les Parties envisageaient un régime de pêche spécial ou particulier en faveur de Saint-Pierre et Miquelon et de ses habitants. Après tout, ces habitants sont les véritables "voisins" au bénéfice desquels l'arrangement a été conclu. Dire que "les bénéficiaires du droit de pêche, ce sont des bateaux de pêche" (Déclaration de l'Agent de la France du 4 juin 1986, Procès-verbal n° 3, 4 juin 1986, p. 33) n'est pas soutenable dans les circonstances présentes.
- *
91. Gardant à l'esprit la nature de l'arrangement particulier et l'intention des Parties, il me semble parfaitement légitime que le Tribunal apprécie des indications selon lesquelles l'intention commune pourrait n'être pas respectée, bien qu'on se soit conformé à la lettre de l'Accord. Cela est d'autant plus légitime que le Canada a allégué et avancé un certain nombre d'arguments à l'appui de son allégation, que la France prépare "la constitution d'une flottille de chalutiers-usines congélateurs immatriculés à Saint-Pierre et Miquelon en vue d'opérer dans le golfe" (Mémoire du Canada, p. 68). S'il en était ainsi, non seulement cette action serait contraire à l'intention des Parties en 1972, mais elle ferait peser une menace majeure sur les pêcheries du golfe.

92. A l'appui de son allégation, le Canada a appelé l'attention du Tribunal sur un certain nombre de questions. En premier lieu, il a signalé l'apparition de "La Bretagne" juste avant le retrait du golfe des chalutiers français métropolitains, le nouveau bâtiment étant un chalutier-usine congélateur doté d'un équipage métropolitain bien qu'immatriculé à Saint-Pierre et Miquelon, et mesurant tout juste moins de 50 mètres, conformément aux dispositions de l'article 4 b). En second lieu, ainsi que le Professeur Mc Rae l'a révélé dans sa plaidoirie du 12 juin, la Société nouvelle des pêches lointaines de la France métropolitaine a récemment acquis un tiers des capitaux d'Interpêche de Saint-Pierre et Miquelon et se prépare à vendre deux de ses chalutiers-usines congélateurs pour financer la construction de deux chalutiers analogues, mais n'excédant pas 50 mètres de long (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 95). Le Professeur McRae a spécifié que cette information émanait d'un article publié le 6 juin dans un hebdomadaire saint-pierrais, intitulé l'Echo des caps, par Marc Plantegenest, Sénateur des Iles, et que le Tribunal était en possession d'une copie de l'article en question. Le Professeur McRae a ajouté que, dans le même article, l'auteur affirme que les pêcheries du golfe seraient exploitées par des chalutiers de pêche fraîche plutôt que par des chalutiers-usines congélateurs, afin de favoriser l'emploi dans les installations de transformation à terre (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 101). Le Tribunal a également été informé par M. Leurquin qu'il s'agissait d'atteindre rapidement le maximum de 10 chalutiers prévu par l'Accord de 1972 (Procès-verbal n° 1, 3 juin 1986, p. 81). M. Leurquin n'a pas spécifié quel était le type de chalutiers envisagé et n'a pas évoqué l'incidence sur l'emploi à terre.
93. Sur la question des avantages économiques et en matière d'emploi que des chalutiers-usines congélateurs tels que "La Bretagne" apporteraient aux Iles, le Professeur Coussirat-Coustère a déclaré que la mise en service de "La Bretagne" avait entraîné la consolidation de 12 emplois et une nouvelle répartition de fonctions pour 40 dockers (Procès-verbal n° 2, 3 juin 1986, p. 123). Il a également informé le Tribunal que l'équipage métropolitain de "La Bretagne" serait progressivement remplacé par des habitants de Saint-Pierre et Miquelon, ajoutant qu'"il a été formellement convenu que l'équipage serait remplacé par des marins de l'Archipel, en application de promesses écrites" (p. 122). Aucune autre information n'a été fournie sur cette assurance. Toutefois, l'assurance donnée le 10 juin par l'Agent de la France, selon laquelle "la France n'a pas l'intention de réintroduire la pêche métropolitaine dans le golfe" (Procès-verbal n° 1, 10 juin 1986, p. 53) est d'un plus grand poids.

94. En dépit des assurances susvisées, le Professeur McRae a soutenu que "si 'La Bretagne' est autorisée à opérer en tant que chalutier-usine congélateur dans le golfe, rien ne saurait empêcher la conversion sur une grande échelle de la flottille métropolitaine française en chalutiers-usines congélateurs de moins de 50 mètres de long, à concurrence de 10 unités, tous revendiquant le droit de pêcher et fileter dans le golfe aux termes de l'article 4 b)" (Procès-verbal n° 10, 12 juin 1986, p. 44 de la traduction). Au sens du Professeur McRae, ce genre de résultat est fort possible, étant donné que les conditions d'immatriculation d'un bâtiment dépendent entièrement de l'Etat du pavillon. Cet aspect des choses avait été souligné la veille par l'Agent de la France lorsqu'il a déclaré vers la fin de sa conclusion que "la seule condition pour qu'un chalutier puisse bénéficier des dispositions de l'article 4 b), c'est l'immatriculation de ce chalutier à Saint-Pierre et Miquelon. Ce ne sont pas les intérêts des habitants des Iles. C'est l'immatriculation" (Procès-verbal n° 9, 11 juin 1986, p. 142).

*

95. Dans ces conditions, il n'est pas déraisonnable que le Canada conserve la crainte de voir des chalutiers-usines congélateurs réapparaître dans le golfe, d'où ils devaient se retirer en 1986, réservant ainsi les pêcheries du golfe aux chalutiers de pêche fraîche canadiens et saint-pierrais, ainsi qu'aux petites embarcations de pêche côtière. Le Tribunal a admis l'existence de cette crainte et tenté d'assurer au Canada que son contrôle sur les quotas constituerait une réponse adéquate. Il vise, en particulier, l'assurance donnée par l'Agent de la France le 4 juin 1986 selon laquelle, que les bateaux français filètent ou ne filètent pas à bord, ils ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé (Procès-verbal n° 3, 4 juin 1986, p. 112). Néanmoins, ainsi qu'on l'a déjà montré, le Canada persiste à éprouver des craintes pour les pêcheries du golfe, en dépit des assurances données et de son pouvoir de prise de décision en matière de quotas. Il semble que ce n'est pas tant le respect des quotas qui pose un problème, mais plutôt la fixation effective de ces quotas. C'est là que se trouvent en germe les futurs différends. Bien que, en principe, le Canada fixe les quotas de façon unilatérale, il se livre dans la pratique à des consultations sur une grande échelle avec la France et, dans le passé, celles-ci en sont parfois arrivées à ressembler de fort près à des accords.
96. En 1977, par exemple, des représentants du Canada et de la France se sont réunis à Ottawa en vue de discuter des contingents français globaux pour l'année suivante, et le procès-verbal des discussions est signé des deux fonctionnaires. Le procès-verbal spécifie qu'"ils ont convenu des points suivants" (Mémoire du Canada, Annexe 50; non souligné dans le texte). En 1978, des réunions ont de nouveau eu lieu à Ottawa dans le cadre des consultations en vue de fixer les contingents pour l'année suivante, la France étant représentée cette fois par la Communauté économique européenne, sur la base de la délégation de ses pouvoirs de négociation à la Communauté.

Les consultations ont débouché sur des propositions formelles consignées dans un procès-verbal signé des trois fonctionnaires, un pour la Partie canadienne, et les deux autres pour la France et la Communauté, respectivement. La même procédure a été suivie en 1975 pour fixer les contingents pour 1980 (Mémoire du Canada, Annexe 51).

97. En 1980, deux séries de discussions ont eu lieu en vue de fixer les contingents globaux pour les six années suivantes. Le procès-verbal indique que "des discussions se sont déroulées les 28 et 29 février 1980 à Paris, et les 1er, 2 et 3 octobre 1980 à Ottawa, entre une délégation canadienne conduite par M. L. Clark et une délégation française conduite par M. L. Roudié". Il ajoute qu'"à l'issue de ces discussions, les deux délégations sont parvenues aux conclusions suivantes" (Mémoire du Canada, Annexe 53; non souligné dans le texte). Le document spécifie ensuite l'allocation annuelle de quotas exprimée en tonnes métriques et prévoit que ces allocations ne seront pas réduites, sauf proportionnellement à toute réduction du TAC au-dessous d'un nombre de tonnes spécifié, et ajoute que de nouvelles consultations auront lieu préalablement à toute décision du Gouvernement du Canada de réduire l'un ou l'autre des TAC en question. Ce procès-verbal est signé des deux chefs de délégation.

*

98. Cette énumération des consultations auxquelles s'est livré le Canada avant de procéder à l'allocation des quotas montre qu'elles sont tout à fait étendues et similaires par nature à des négociations ordinaires. Elle indique également que, si le Gouvernement du Canada est soumis à de nombreuses pressions internes émanant des divers groupes concurrentiels intéressés, le potentiel de pressions diplomatiques extérieures n'est pas insignifiant. Néanmoins, le Tribunal a reconnu que la fixation des contingents relève effectivement de la compétence du Canada (Sentence, paragraphe 61) et que le Canada assume la responsabilité exclusive de la conservation, de la protection et de la gestion des ressources biologiques dans sa zone de pêche (paragraphe 63).
99. Au surplus, le Tribunal a déclaré que, si l'intention des Parties en 1972 était de fixer une capacité globale de pêche concrétisée par un maximum de 10 chalutiers de pêche fraîche, le Canada pourrait interdire aux chalutiers-usines congélateurs de fileter au cas où leur activité déboucherait nécessairement sur un effort de pêche excédant la portion du TAC qui serait normalement attribuée à 10 chalutiers de pêche fraîche (paragraphe 63). Le Tribunal a également considéré que toute violation par la France des dispositions relatives aux quotas qui lui sont attribués constituerait une infraction au principe de la bonne foi de nature à engager sa responsabilité internationale,

en particulier à la lumière de la déclaration faite par l'Agent de la France au cours des plaidoiries orales, aux termes de laquelle les chalutiers-usines congélateurs, qu'ils filètent ou ne filètent pas, ne captureront pas un kilogramme de morue de plus que le quota autorisé (paragraphe 63).

100. Si les garanties figurant dans cette Sentence, notamment celles qui sont résumées au paragraphe précédent, ne parvenaient pas à empêcher le retour en force des chalutiers-usines congélateurs français dans le golfe du Saint-Laurent, le Canada pourrait fort bien être justifié à invoquer un changement fondamental de circonstance par rapport à la situation existant lors de la conclusion de l'Accord de 1972. On ne peut qu'exprimer l'espoir qu'une telle démarche ne se révélera pas nécessaire et qu'un climat de confiance mutuelle prévaudra dans l'application de cet "arrangement de voisinage".



3 1761 11465326 4